



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE SAINT-JORY (Haute-Garonne)

Exercices 2014 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1. PRÉSENTATION	10
1.1. Une situation géographique stratégique.....	10
1.2. Une forte dynamique démographique	11
1.3. Une plus grande fragilité de la population.....	11
1.4. Une économie majoritairement résidentielle	12
1.5. Les relations avec Toulouse Métropole	12
2. LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'HABITAT	14
2.1. Les orientations des documents de planification	14
2.1.1. Les orientations du schéma de cohérence territoriale	14
2.1.2. Les orientations des plans locaux d'urbanisme	15
2.1.3. Le volet habitat du plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat..	15
2.2. Une politique volontariste de la commune	17
2.2.1. L'instruction des actes d'urbanisme	17
2.2.2. Une production de logements très importante	18
2.2.3. Un rattrapage rapide du taux de logements sociaux	18
2.3. Un impact financier important.....	19
2.3.1. Une tension sur les équipements et services publics	19
2.3.2. Le financement des projets d'urbanisme	20
2.3.3. La mise en place d'autres sources de financement	22
2.4. Une pression foncière et immobilière accrue	25
2.4.1. Des prix de l'immobilier et du foncier en hausse	25
2.4.2. Le recours au portage foncier	25
2.4.3. Les cessions de terrains.....	26
3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	27
3.1. Le pilotage et l'organisation des ressources humaines.....	27
3.2. Les éléments de détermination de la masse salariale.....	28
3.2.1. L'évolution des charges de personnel.....	28
3.2.2. L'évolution des effectifs	28
3.2.3. Le régime indemnitaire	30
3.2.4. La nouvelle bonification indiciaire et la gestion des heures supplémentaires.....	31
3.3. Le temps de travail et l'absentéisme.....	32
3.3.1. Un temps de travail inférieur à la durée légale	32
3.3.2. Un absentéisme en hausse mais qui reste mesuré.....	32
4. LA COMMANDE PUBLIQUE	33
4.1. Le pilotage de la fonction achat	33
4.1.1. Organisation et procédures	33
4.1.2. Publication des données essentielles des marchés	34
4.2. Les procédures d'achats et la passation des marchés	34

4.2.1.	De nombreux achats hors marché avec des prestataires récurrents	34
4.2.2.	Des achats effectués sans bons de commande ni engagement comptable préalable	35
4.2.3.	Des procédures d'achat irrégulières	36
4.2.4.	Des analyses des offres insuffisamment justifiées	38
4.3.	L'exécution des marchés publics	39
4.4.	Analyse de marchés	40
4.4.1.	Fourniture de bons d'achat d'une valeur de 50 € TTC pour chaque foyer de la commune de Saint-Jory	40
4.4.2.	Marché de travaux de construction de deux tennis couverts et club-house, aménagement d'une salle d'activité et modification de vestiaires existants	43
4.4.3.	Marché de maîtrise d'œuvre pour la construction d'une halle d'éducation physique et sportive	44
4.5.	Conclusion et recommandations sur l'achat public	47
4.6.	Une occupation du domaine public sans redevance ni mise en concurrence	48
5.	LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE	49
5.1.	La qualité de l'information budgétaire	49
5.1.1.	Une information budgétaire lacunaire	49
5.1.2.	Un débat d'orientations budgétaires insuffisant	49
5.1.3.	L'incomplétude des annexes des comptes administratifs	50
5.1.4.	Des prévisions budgétaires en investissement à améliorer	50
5.2.	La fiabilité des comptes	51
5.2.1.	L'organisation de la fonction financière	51
5.2.2.	La fiabilité du résultat de l'exercice	52
5.2.3.	Le suivi du patrimoine	55
5.2.4.	L'absence de suivi des créances douteuses	57
5.2.5.	L'absence de contrôle des régies	57
5.3.	L'analyse financière	59
5.3.1.	Les objectifs retenus par la commune entre 2014 et 2020	59
5.3.2.	L'autofinancement de la commune	60
5.3.3.	Le financement des investissements	63
5.3.4.	La situation bilancielle	65
5.3.5.	La soutenabilité financière de la commune à moyen terme	67
	ANNEXES	70
	GLOSSAIRE	83
	Réponses aux observations définitives	84

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion pour les exercices 2014 et suivants de la commune de Saint-Jory. Le contrôle a porté sur la fiabilité des comptes et la situation financière, sur la gestion des ressources humaines et sur la commande publique. Un développement est consacré à la politique suivie en matière d'urbanisme et d'habitat, enjeu central dans la gestion d'une commune en forte croissance démographique.

Un développement de la commune à l'origine de tensions en matière d'équipements et de services

Saint-Jory est une commune de 5 900 habitants, située à l'extrême nord de la métropole toulousaine, qui bénéficie d'une très bonne accessibilité et profite pleinement de la dynamique démographique et économique toulousaine.

Les documents d'urbanisme successifs (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme) ont prévu la poursuite du développement urbain de la commune au regard de sa position stratégique, tout en prescrivant une progression maîtrisée. Dans ce cadre, la commune a conduit une politique volontariste de production de logements qui a permis un rattrapage rapide du taux de logements sociaux, mettant fin à son « état de carence ». Le taux de solidarité et de renouvellement urbain est, en effet, passé de 10,17 % au 1^{er} janvier 2016 à 21,4 % en 2020, soit 11 points en quatre ans.

Le développement urbain rapide a néanmoins créé une tension sur les équipements et services publics entraînant des investissements importants et un renchérissement des coûts de fonctionnement. Face à cette situation, la commune a cherché à optimiser ses sources de financement (taxe d'aménagement majorée, projets urbains partenariaux). Certaines d'entre elles sont susceptibles de poser des difficultés au plan règlementaire (participation de certains promoteurs à la vie associative locale, mise en place d'une régie publicitaire à la tarification très différenciée). La commune doit, en particulier, s'attacher à mieux justifier le niveau de contribution des constructeurs aux équipements publics dans le cadre des projets urbains partenariaux.

L'accroissement de la pression foncière et immobilière constitue par ailleurs un risque élevé pour la commune : alors que cette dernière a cédé la quasi-totalité de son patrimoine foncier, la constitution de réserves, en vue de la réalisation d'équipements publics futurs, est indispensable. La commune trouverait intérêt à définir une stratégie foncière en lien avec Toulouse Métropole, et à solliciter l'établissement public foncier local du Grand Toulouse dans le cadre de son enveloppe de portage dédiée.

Une organisation et un pilotage qui présentent des insuffisances

L'organisation et le pilotage de la commune sont insuffisants au regard des enjeux financiers et juridiques. Si la gestion quotidienne des ressources humaines est assurée, les projets structurants et règlementaires ne sont pas mis en place. Les efforts que la commune semble avoir engagés (élaboration d'un plan d'actions, mise en place en cours du régime indemnitaire tenant

compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) devront être poursuivis dans les prochaines années.

La commune de Saint-Jory ne respecte pas les principes de la commande publique. De nombreuses irrégularités ont été relevées tant dans la passation que l'exécution des marchés publics. Alors que la commune connaît un développement important, ses ambitions rendent d'autant plus impératif une meilleure organisation de l'achat public. La mise en place d'une nomenclature des achats et un travail de computation des seuils lui permettraient de mieux définir ses besoins et de respecter les procédures. Un guide des procédures formalisé et diffusé à l'ensemble des élus et agents lui permettrait de garantir la transparence des procédures et l'égalité de traitement des candidats.

Une qualité d'information budgétaire et une fiabilité des comptes largement perfectibles

La qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes de la commune sont insatisfaisantes et présentent de nombreuses lacunes en raison notamment de la faiblesse de l'organisation de la fonction financière et de l'absence de procédures. Les faibles taux de réalisation en investissement révèlent l'absence de prévisions fiables. La tenue d'une comptabilité d'engagement reste insuffisante, ce qui remet en cause la fiabilité du résultat du fait de montants erronés dans les rattachements de charges et les restes à réaliser. Par ailleurs, l'inventaire de la commune n'est pas correctement suivi, le suivi des créances douteuses n'est pas assuré et l'organisation des régies reste très approximative.

Une situation financière à redresser

La situation financière de la commune s'est fortement dégradée ces cinq dernières années. En faisant le choix de contraindre ses ressources sans optimiser ses charges, tout en maintenant un niveau d'investissement élevé, la commune a détérioré de manière importante son excédent brut d'exploitation et son fonds de roulement. Dans ces conditions, ses marges de manœuvre pour financer ses programmes d'investissements futurs sont considérablement réduites. Saint-Jory doit faire face à de nombreuses difficultés de trésorerie depuis 2018, qui se manifestent par le recours à des lignes de trésorerie et par des délais de paiement des fournisseurs particulièrement élevés (110 jours en 2020). Si les cessions de terrains, importantes sur la période contrôlée, ont permis de réduire le besoin de financement des investissements, ces recettes exceptionnelles sont désormais limitées, la commune ne disposant plus de réserves foncières. La commune doit désormais recourir à l'emprunt mais ce levier est limité dans la mesure où la faiblesse de sa capacité d'autofinancement ne lui permet pas d'assurer le remboursement des charges d'intérêt.

La commune doit ainsi, de manière urgente, adopter une stratégie financière et agir simultanément sur plusieurs leviers (hausse des recettes fiscales, contraction des charges et diminution des investissements) pour espérer redresser sa situation financière.

RECOMMANDATIONS

1. Projets urbains partenariaux : justifier la contribution des constructeurs aux équipements publics communaux. *Non mise en œuvre.*
2. Adopter dans les meilleurs délais un dispositif indemnitaire conforme à la réglementation. *Mise en œuvre en cours.*
3. Adopter une nomenclature des achats afin de les optimiser et de respecter le principe de la computation des seuils. *Non mise en œuvre.*
4. Mettre en place un document explicitant l'ensemble des procédures d'achat formalisé ou non formalisé de la commune. *Non mise en œuvre.*
5. Mettre en place une redevance d'occupation du domaine public à destination de la société d'exploitation des téléskis sur le lac communal. *Non mise en œuvre.*
6. Améliorer la gestion financière de la commune par la mise en place de procédures écrites, notamment dans le cadre d'un règlement financier. *Non mise en œuvre.*
7. Fiabiliser la comptabilité d'engagement pour déterminer les justes résultats dégagés par la collectivité. *Non mise en œuvre.*
8. Formaliser, en lien avec le comptable, des procédures de tenue de l'inventaire afin d'en améliorer sa fiabilité. *Non mise en œuvre.*
9. Réorganiser la régie restauration scolaire afin d'améliorer le recouvrement de ses recettes. *Non mise en œuvre.*
10. Adopter au plus vite une stratégie financière permettant le redressement de la situation financière de la commune. *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 Saint-Jory a été ouvert le 9 juillet 2020 par lettre du président adressée à M. Thierry Fourcassier, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 9 juillet 2020 à M. Henri Miguel, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 9 et 19 février 2021.

Lors de sa séance du 17 mars 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Thierry Fourcassier. M. Henri Miguel, en qualité d'ordonnateur précédent, a été destinataire d'une lettre de clôture de procédure concernant sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 9 septembre 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION

1.1. Une situation géographique stratégique

Saint-Jory est une ville de 5 902 habitants¹ située en troisième couronne de l'agglomération toulousaine, à 20 kilomètres au nord de Toulouse. Elle est l'une des 37 communes de Toulouse Métropole.

carte 1 : situation géographique de Saint-Jory



Source : Toulouse Métropole

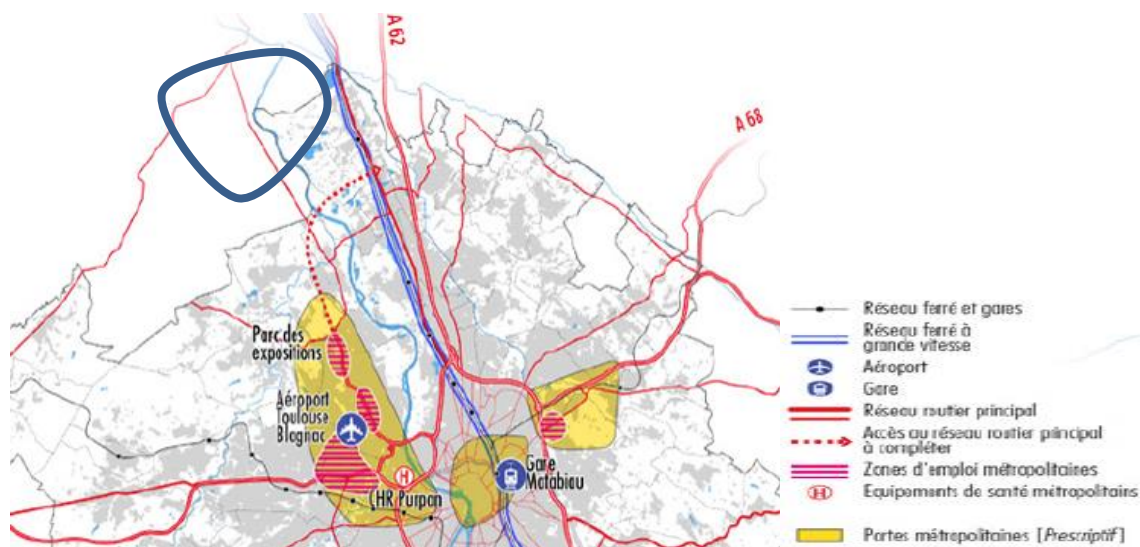
S'étendant sur 1 910 hectares dans un environnement à dominante naturelle et agricole, la commune bénéficie d'une très bonne accessibilité : traversée par la route nationale 20, la voie ferrée ainsi que par le canal du Midi, elle est également située à proximité de l'autoroute reliant Toulouse à Montauban.

La commune dispose d'une gare SNCF, qui est concernée par les aménagements ferroviaires au nord de Toulouse, dans le cadre du grand projet ferroviaire du sud-ouest. Elle bénéficiera d'ici quelques années² d'une desserte cadencée au quart d'heure, et se situera à 18 minutes de la gare de Toulouse Matabiau. Un projet de jonction est, également prévu, selon l'ordonnateur, entre Saint-Jory et l'aéroport, ce qui contribuera à mailler la circulation entre le nord de la métropole et l'aéroport et renforcera le positionnement stratégique de la commune.

¹ Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), recensement de la population 2017.

² Initialement prévue pour 2025, ce calendrier est retardé pour des raisons procédurales.

carte 2 : accessibilité de la commune



1.2. Une forte dynamique démographique

Historiquement de taille moyenne (4 000 habitants au début des années 2000), la commune a connu un essor démographique qui s'est accompagné d'une mutation de sa population.

Saint-Jory bénéficie en effet de l'attractivité démographique et économique de la métropole toulousaine. Entre 2007 et 2018, la population saint-joryenne a ainsi augmenté de 982 habitants, soit une hausse de près de 20 % en 10 ans³. Le diagnostic du plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat (PLUi-H) souligne que Saint-Jory a connu l'une des plus fortes croissances démographiques (en taux et non en nombre) de la métropole : elle est ainsi l'une des 12 communes de Toulouse Métropole à avoir connu une croissance supérieure à 10 %.

Cette croissance a néanmoins connu un ralentissement puisque la variation annuelle moyenne de la population qui était de 2,3 % sur la période 2007-2012 s'est élevée à 1 % sur la période 2012-2017, à un niveau légèrement inférieur à celui de la métropole toulousaine (1,3 % entre 2011 et 2016)⁴.

1.3. Une plus grande fragilité de la population

Cet essor démographique s'accompagne d'un renforcement des caractéristiques socio-économiques initiales et d'une plus grande fragilité de la population saint-joryenne.

Ainsi, la commune connaît un vieillissement de sa population puisque les plus de 45 ans sont passés de 37,9 % en 2012 à 41,3 % en 2017. Le poids des quatre catégories socioprofessionnelles les plus représentées (retraités, professions intermédiaires, employés et ouvriers) se renforce entre 2012 et 2017 passant de 70,2 % à 73,9 % de la population municipale.

³ 4 920 habitants en 2007 et 5 902 habitants en 2018 (source : Insee, recensements de la population).

⁴ Le développement démographique de la métropole a connu un mouvement inverse à celui de Saint-Jory puisqu'il s'est accéléré depuis 2010 : le taux d'évolution annuel moyen est passé de + 0,8 % entre 2006 et 2011 à + 1,3 % entre 2011 et 2016.

Parallèlement, les agriculteurs exploitants tout comme les cadres et professions intellectuelles voient leur poids diminuer sur la période⁵.

Les disparités de revenus sont moins importantes sur la commune que sur l'ensemble du territoire métropolitain : le rapport inter-décile⁶ s'établit ainsi à 2,7 contre 3,8 pour la métropole⁷. Le taux de pauvreté, de 9 %, est en outre bien inférieur à celui constaté sur la métropole (15,3 %).

La fragilité de la population a néanmoins tendance à augmenter. Ainsi, même si elle reste supérieure à la moyenne nationale⁸, la part des ménages fiscaux imposés diminue entre 2017 et 2019, passant de 53 % à 52,3 %. D'après les données de la caisse d'allocations familiales, le nombre de bénéficiaires des minimas sociaux est passé de 170 en 2016 à 268 en 2019 et le nombre de bénéficiaires de l'allocation personnalisée de logement a doublé sur la même période s'établissant à 300 en 2019. 623 personnes ont perçu la prime d'activité en 2019 contre 279 en 2016. Cette situation est une conséquence de la forte hausse de logements sociaux (cf. § 2.2.3).

1.4. Une économie majoritairement résidentielle

La commune bénéficie également du dynamisme économique de la métropole toulousaine. Le nombre d'emplois dans la zone augmente et l'indicateur de concentration d'emploi⁹ est de 72,5 en 2017. Pour autant, près de 82 % des actifs résidant à Saint-Jory travaillent dans une autre commune et les habitants de Saint-Jory sont parmi les plus mobiles de l'agglomération toulousaine.

Le tissu économique est majoritairement représenté par les commerces, transports et services directs (61,5 % des établissements actifs en 2017). La commune bénéficie de la proximité et du dynamisme de la zone métropolitaine logistique, Euronord, vaste zone d'activités économiques tournée principalement vers la filière logistique et située sur les communes de Bruguères et de Lespinasse.

S'il reste inférieur à celui observé sur le territoire métropolitain (14,7 %), le taux de chômage de la commune, de 10,5 % en 2017, est en hausse par rapport aux périodes précédentes¹⁰.

1.5. Les relations avec Toulouse Métropole

Saint-Jory a intégré la communauté urbaine de Toulouse en 2011. L'essentiel des transferts (en matière de gestion des déchets et propreté, eau et assainissement, développement économique, habitat, déplacements, développement durable, solidarité, urbanisme et voirie) a été réalisé à cette date. Au cours de la période sous revue, si la métropole toulousaine a pris de nouvelles compétences, seules deux d'entre elles ont donné lieu, pour la commune, à évaluation des charges transférées par la commission locale d'évaluation des charges transférées : le transfert de la gestion

⁵ Part dans la population de plus de 15 ans : pour les agriculteurs exploitants 1,5 % en 2012 et 0,3 % en 2017 ; pour les cadres et professions intermédiaires 9,5 % en 2007, 8,7 % en 2012 et 8,2 % en 2017 (données Insee).

⁶ Le rapport inter-décile est le rapport entre le neuvième décile (niveau de vie qui sépare les 90 % qui touchent le moins des 10 % qui touchent le plus) et le premier décile (niveau de vie qui sépare les 10 % les plus pauvres des 90 % restants).

⁷ Insee, dossier complet, données 2017.

⁸ La moyenne nationale est de 51,5 % (Insee, 2017).

⁹ L'indicateur de concentration d'emploi est, selon l'Insee, égal au nombre d'emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la zone.

¹⁰ 6 % en 2007 et 9,7 % en 2012 (Insee).

des aires d'accueil des gens du voyage au 1^{er} janvier 2016 et le transfert de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations au 1^{er} janvier 2018.

Les mutualisations avec Toulouse Métropole restent limitées à la création d'un service commun de système d'information géographique. La commune n'a pas adhéré au service commun d'autorisation des droits du sol (cf. § 2.2.1).

Le montant des versements de fiscalité en provenance de Toulouse Métropole est resté stable sur la période à 1,9 M€, la diminution du montant des attributions de compensation ayant été compensée par la hausse de la dotation de solidarité communautaire. Ils représentent 32 % des produits de gestion de la commune en 2020.

tableau 1 : évolution de la fiscalité transférée et du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Attribution de compensation brute	1 836 130	1 814 876	1 796 789	1 771 826	1 754 476	1 736 389	1 718 302
Dotation de solidarité communautaire brute	117 336	155 199	193 459	201 912	238 438	238 438	238 438
Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	1 953 466	1 970 075	1 990 248	1 973 738	1 992 914	1 974 827	1 956 740
Fonds de péréquation et de solidarité (net)	- 12 208	- 18 499	- 27 782	- 16 888	- 40 025	- 35 128	- 36 274

Source : chambre régionale des comptes (CRC) à partir des comptes de gestion

Si la commune représente 0,8 % de la population métropolitaine, sa part dans la dotation de solidarité communautaire est légèrement supérieure tandis qu'elle contribue au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales à hauteur de 0,3 % du bloc communal.

tableau 2 : part de Saint-Jory dans l'ensemble métropolitain

En 2019	Saint-Jory	Toulouse Métropole	Part de Saint-Jory
Population (en habitants)	5 797	755 882	0,8 %
Attribution de compensation (en €)	1 736 389	213 247 492	0,8 %
Part dans la dotation de solidarité communautaire (en €)	238 438	21 048 935	1,1 %
Contribution au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales du communal (établissement public de coopération intercommunale + communes)	35 128	10 566 438	0,3 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion de la commune et de Toulouse Métropole

Le potentiel fiscal de la commune est moins élevé en moyenne que sur le territoire métropolitain : le revenu imposable par habitant s'élevait à 13 467 € en 2018 contre 17 612 € à l'échelle de Toulouse Métropole et son produit de taxe d'habitation par habitant était de 694 € contre 808 € en moyenne sur les 37 communes de la métropole¹¹. La commune est contributive au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales mais sa contribution est moins élevée que la moyenne des communes (7 € par habitant pour Saint-Jory et 9 € par habitant à l'échelle des 37 communes métropolitaines).

La situation fiscale de Saint-Jory est plutôt moins favorable que celle des autres communes de la métropole toulousaine. Son intégration au sein de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) lui a permis de bénéficier des versements de fiscalité et des dispositifs de péréquation métropolitains.

¹¹ Données Insee.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Saint-Jory est une commune située à l'extrême nord de la métropole toulousaine, qui bénéficie d'une position stratégique, d'une très bonne accessibilité et profite pleinement de la dynamique démographique et économique toulousaine. L'essor démographique de la commune s'accompagne d'un renforcement du poids des catégories socio-professionnelles moins favorisées, déjà fortement représentées, d'un vieillissement de la population et d'une plus grande fragilité. Le taux de pauvreté et le taux de chômage restent néanmoins très inférieurs à la moyenne métropolitaine. Son intégration au sein de l'EPCI en 2011 lui a permis de bénéficier des reversements de fiscalité et des dispositifs de péréquation métropolitains.

2. LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'HABITAT

2.1. Les orientations des documents de planification

La compétence urbanisme et habitat est partagée entre Toulouse Métropole qui dispose de la compétence planification (élaboration du plan local d'urbanisme – PLU – et du plan local de l'habitat) et la commune qui conserve l'urbanisme opérationnel (autorisations d'urbanisme).

Les documents de planification (schéma de cohérence territoriale – SCOT – et PLU) traduisent un double mouvement pour la commune de Saint-Jory :

- la poursuite du développement de la commune, au regard de sa position stratégique, de son niveau d'équipements et de services et de son potentiel foncier historique important ;
- mais aussi des mesures visant à maîtriser son développement à travers la fermeture de zones urbanisables prescrites et la diminution du nombre de logements autorisés dans les documents successifs.

2.1.1. Les orientations du schéma de cohérence territoriale

La commune de Saint-Jory a été classée par le SCOT dans la catégorie des pôles de services en raison de son accessibilité¹².

Le document d'objectifs et d'orientation (DOO) structure le développement de l'agglomération toulousaine autour de la « ville intense », qui connaît un fort développement démographique, tandis que le reste du territoire de la grande agglomération toulousaine, dont relève Saint-Jory, doit connaître un développement mesuré¹³.

L'important développement de la commune n'est donc pas en adéquation avec le modèle de développement mesuré développé par le SCOT. Il reste pour autant conforme au DOO et aux

¹² Le diagnostic du SCOT établit quatre niveaux de communes : les centres urbains, les centralités sectorielles, les pôles secondaires et les pôles de service (cf. tableau 34 en annexe 1). Ce classement a été établi en fonction de trois critères, la taille de la commune, son attractivité et son accessibilité. Les pôles de services sont des bourgs qui constituent des réseaux locaux de l'armature urbaine, contribuant à la création d'un « territoire des proximités ». Ils complètent le maillage urbain et organisent le renforcement des fonctions, en complémentarité avec les autres polarités : offres de services et d'emplois, accueil de tous les habitants, offre améliorée en transports collectifs.

¹³ Cf. carte 4 en annexe 1.

« pixels »¹⁴ attribués à la commune. En effet, le SCOT limite l'ouverture dans les PLU des capacités foncières en extension de chaque commune à 50 % avant 2020 et à 50 % après 2020. Saint-Jory dispose d'une enveloppe globale de 26,5 pixels dont 10,5 pixels (soit moins de la moitié de ses capacités foncières) ont été ouverts à l'issue de la modification de 2016.

Ce décalage s'explique par le niveau historiquement important du potentiel foncier urbanisable de la commune. Les plans d'occupation des sols successifs ont été généreux et le diagnostic du PLUi-H mentionnait ainsi qu'en 2015 le potentiel foncier classé en zone urbaine dans les documents d'urbanismes opposables (unités foncières de plus de 500 mètres carrés en zone U) était important sur Saint-Jory. Le nombre de pixels attribués à la commune dans le cadre du SCOT a pris en compte cette situation. Les documents de planification successifs ont réduit les surfaces urbanisables de la commune.

2.1.2. Les orientations des plans locaux d'urbanisme

La communauté urbaine de Toulouse dispose de la compétence PLU depuis sa transformation en communauté urbaine en 2009. Sur la période contrôlée, deux documents se sont succédés : le PLU de Saint-Jory (2011-2019) et le PLUi-H approuvé en 2019.

La deuxième modification du PLU de Saint-Jory, en date du 30 juin 2016 a eu pour objectif de rationaliser l'organisation de l'espace, de limiter la consommation foncière, d'optimiser l'urbanisation et de développer le parc locatif social, en conformité avec les objectifs du SCOT¹⁵.

Le PLUi-H pour la période 2020-2025, a été approuvé par le conseil de la métropole le 11 avril 2019, la commune de Saint-Jory ayant au préalable donné un avis favorable le 20 février 2019. Il poursuit le travail engagé par le précédent document sur la réduction des surfaces urbanisables de la commune, sur la limitation de l'étalement urbain accentué par la mobilité des ménages et sur la protection des espaces agricoles sous pression confrontés au mitage de l'urbanisation.

Le PLUi-H de Toulouse Métropole a néanmoins été annulé par un jugement du 30 mars 2021 du tribunal administratif de Toulouse¹⁶. Dans un second jugement du 20 mai 2021, le juge a estimé qu'il n'y avait pas lieu de moduler les effets dans le temps de cette annulation. Concernant le droit des sols applicables, l'annulation du PLUi-H a donc pour effet de remettre en vigueur les 30 PLU et les sept plans d'occupation des sols antérieurement en vigueur.

2.1.3. Le volet habitat du plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat

Le volet habitat du PLUi-H classait les communes en trois groupes¹⁷ : les communes de la première couronne toulousaine qui ont des caractéristiques assez proches de celles de la ville centre (groupe 1, soit 10 communes), les communes en position intermédiaire, bénéficiant d'une bonne

¹⁴ Dans les documents du SCOT de la grande agglomération toulousaine, les territoires d'extension urbaine sont représentés sous forme schématique par un ou plusieurs pixels, qui représentent un potentiel de développement. Chaque pixel doit être vu comme un potentiel de développement d'environ neuf hectares ou une localisation préférentielle quant à l'implantation de l'urbanisation nouvelles sur le territoire qui ne donne pas le détail du parcellaire. La couleur des pixels donne la vocation des zones (économie, habitat ou mixte).

¹⁵ Cf. tableau 35 en annexe 1.

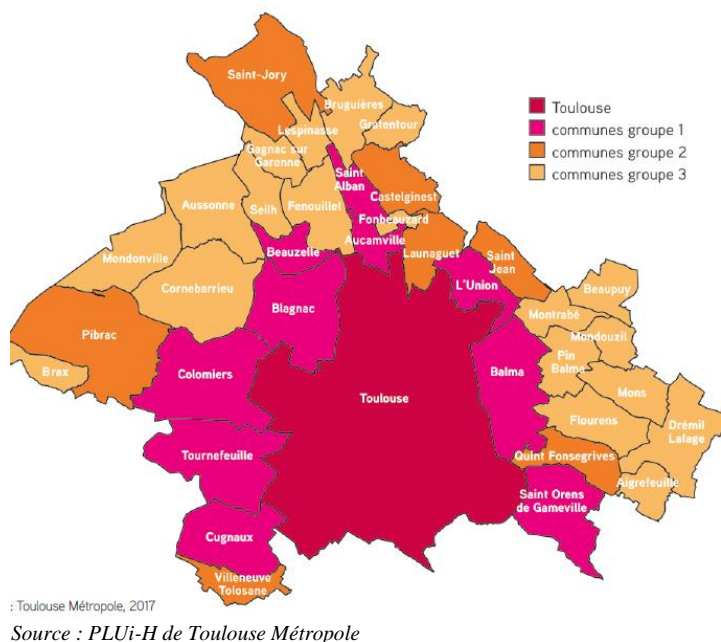
¹⁶ L'annulation est motivée par le juge en particulier par les insuffisances significatives du rapport de présentation au regard des objectifs de consommation des espaces et de la justification de leur modération dans le projet d'aménagement et de développement durable.

¹⁷ La commune de Toulouse est traitée à part.

desserte qui va se renforcer dans le cadre du projet mobilités 2020-2025-2030 (groupe 2, soit sept communes), et les communes périurbaines à la situation plus contrastée (groupe 3, soit 19 communes).

La commune de Saint-Jory faisait partie des communes du groupe 2, « en lien avec son niveau d'offre de services, de commerces et d'équipements et son niveau de population »¹⁸. Elle représentait 10 % de la population de ce groupe en 2014.

**carte 3 : classement des communes en différents groupes
(plan local de l'urbanisme intercommunal et de l'habitat)**



La répartition de la production de logements avait été établie en fonction de ce classement. Pour la commune de Saint-Jory, le PLUi-H fixait un objectif de 75 logements par an sur la période 2020-2025, objectif inférieur à celui de la période 2010-2015, qui s'établissait à 102 logements par an.

Dans tous les cas, et malgré l'annulation du PLUi-H, la croissance du parc de logements devrait se poursuivre, les objectifs du précédent plan local de l'habitat étant supérieurs.

¹⁸ Programme d'orientations et d'actions habitat volet territorial, fiche Saint-Jory.

tableau 3 : communes du groupe 2

	Population 2014	Taux croissance démographique 2009-2014	Logements autorisés par an 2010-2015	Objectif production logements par an PLUi-H 2020-2025	Potentiel production logement 2020-2025	Taux logement social au 1 ^{er} janvier 2016	Indice de pression (*)	Taux cible PLUi-H programmes neufs (**)
Castelginest	9 749	2,5 %	149	140	840	10,73 %	5,0	35 %
Launaguet	7 817	2,7 %	156	100	610	14,52 %	3,9	35 %
Pibrac	8 226	0,6 %	88	125	735	8,61 %	5,5	35 %
Quint-Fonsegrives	5 281	2,3 %	96	100	600	11,05 %	1,6	35 %
Saint-Jean	10 386	0,2 %	99	120	725	14,84 %	3,2	35 %
Saint-Jory	5 673	2,5 %	102	75	448	10,17 %	4,5	35 %
Villeneuve-Tolosane	9 043	1,0 %	132	105	635	12,34 %	1,9	35 %
Total groupe 2	56 175		822	765	4 593			
Toulouse Métropole	748 933	1,5 %	8 880			19,07 %	4,4	

Source : CRC à partir du programme d'orientations et d'actions volet territorial

(*) nombre de demandes pour une attribution

(**) le PLUi-H imposait 35 % de logement social locatif pour tout nouveau programme de construction sur le territoire métropolitain

De surcroît, les communes soumises à des obligations législatives en matière de production de logement demeurent tenues de les respecter. Le PLU de Saint-Jory, comme la majorité des documents locaux antérieures, remis en vigueur, comportait déjà des prescriptions réglementaires sur ce point.

2.2. Une politique volontariste de la commune

La commune de Saint-Jory a mis en œuvre une politique volontariste de production de logements afin de rattraper son retard en logements sociaux. Elle a souhaité conserver la maîtrise du processus d'instruction des actes d'urbanisme.

2.2.1. L'instruction des actes d'urbanisme

Jusqu'au 31 décembre 2015, l'instruction des actes d'urbanisme de la commune était confiée à la communauté de communes du Frontonnais, dans le cadre d'une convention de prestation de services. Le service a été facturé à hauteur de 67 084 € en 2015.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la commune a fait le choix de reprendre la gestion des actes afin de bénéficier d'un service de proximité avec les administrés et de maîtriser les délais d'instruction. Elle n'a pas souhaité poursuivre le partenariat avec la communauté de communes, ni adhérer au service proposé par Toulouse Métropole dans le cadre du schéma de mutualisation.

Elle n'a pas en préalable conduit d'étude comparative sur le coût du service d'instruction des autorisations du droit du sol assuré en régie ou par une prestation de Toulouse Métropole, démarche qui aurait été intéressante en appui de sa décision.

La création du service a nécessité la création d'un poste à temps complet¹⁹ et l'affectation à temps complet de deux agents présents dans les effectifs.

¹⁹ Un mi-temps de 2016 à 2020 puis un temps complet à compter de 2020.

2.2.2. Une production de logements très importante

La commune a accordé près de 400 permis de construire initiaux entre 2014 et 2020, la moitié d'entre eux l'a été sur les trois dernières années. Elle justifie cette forte production par les projets de dessertes ferroviaire et routière futurs (cf. § 1.1).

En 2017, Saint-Jory comptait 2 537 logements soit plus du double qu'au début des années 90 et un tiers de plus qu'en 2007²⁰. Cette hausse de logements s'est poursuivie pendant la période sous contrôle puisque depuis 2014, les opérations de logements et d'aménagement autorisées sur la commune ont permis de créer 2 328 nouveaux logements.

tableau 4 : permis de construire accordés entre 2014 et 2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Permis de construire accordés*	46	46	65	53	82	64	42	398
Dont permis de construire collectifs	8	4	9	11	13	4	9	58
Dont permis de construire maison individuelle	13	14	19	15	19	32	33	145
Nombre de logements créés	223	123	612	523	374	345	128	2 328

Source : Saint-Jory

* Permis de construire initiaux et opérations d'ensemble comprenant les modificatifs

Les logements autorisés ne correspondent pas, selon l'ordonnateur, aux logements effectivement construits entre 2014 et 2020. Il doit toutefois être relevé que les permis accordés constituent un droit à construire d'une durée de validité de trois ans prorogeable dans certaines conditions.

2.2.3. Un rattrapage rapide du taux de logements sociaux

L'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)²¹ impose aux communes de plus de 3 500 habitants d'une agglomération de contribuer à l'effort de production de nouveaux logements sociaux. Ces communes devaient disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales, taux porté à 25 % avec l'adoption de la loi du 18 janvier 2013²². Dans le cas contraire, la loi a prévu qu'elles s'acquittent de pénalités prenant la forme d'un prélèvement reversé aux intercommunalités dotées d'une politique de l'habitat.

En 2013, Saint-Jory comptait 6,92 % de logements sociaux, soit un des taux les plus bas des communes périphériques de Toulouse Métropole. Cette situation s'explique par la typologie urbaine (étalement urbain et faible densité) et par l'histoire de la commune marquée par une absence totale de logements sociaux.

Faisant alors le constat que la commune, comme six autres communes de la communauté urbaine²³, n'avait pas une dynamique suffisante de rattrapage du retard de production (état dit « de carence »), le préfet de la Haute-Garonne avait décidé de majorer leurs pénalités.

²⁰ 1 125 logements en 1990 et 1 902 logements en 2007 (source : Insee, recensements de la population).

²¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000.

²² Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

²³ Bruguères, Pibrac, Saint-Alban, Seysses, Villeneuve-Tolosane, L'Union.

Depuis, la dynamique de production de logements a permis à la commune de Saint-Jory de rattraper son retard.

Le taux SRU est, en effet, passé de 10,17 % au 1^{er} janvier 2016 (227 logements sociaux) à 17,08 % au 1^{er} janvier 2019 (441 logements sociaux), et à 21,4 % en 2020 soit 11 points en quatre ans. Le rattrapage a donc été très rapide.

Le montant des pénalités a été fortement réduit, et devrait être nul à compter de 2021.

tableau 5 : montants des pénalités au titre de l'obligation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain

Exercice	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pénalité en €	129 243	66 207	66 046	60 046	56 593	44 759	20 469

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Le rythme rapide de construction de logements sociaux n'est pas sans soulever des questions en termes de mixité sociale, d'arrivée de populations nouvelles aux caractéristiques économiques et sociales plus fragiles qui confrontent la commune à des besoins nouveaux comme vu précédemment. Dans son rapport relatif à l'application de l'article 55 de la loi SRU publié en février 2021, la Cour des comptes souligne la difficulté de trouver un équilibre entre un dispositif national doté d'un taux unique et une bonne appréhension des situations locales. Elle observe que si le mécanisme de l'article 55 paraît avoir eu un effet positif sur la production de logement social, la réalisation de l'objectif de développement de la mixité urbaine et sociale est moins évidente. Les recommandations n° 2 et 3 formulées par la Cour dans son référentiel sur la territorialisation de la politique du logement vont également dans le même sens²⁴.

2.3. Un impact financier important

2.3.1. Une tension sur les équipements et services publics

Si la commune de Saint-Jory bénéficie historiquement d'un bon niveau d'équipements, son développement rapide crée néanmoins des tensions sur les équipements publics.

Sur la période de contrôle la commune a initié de nombreux projets de restructuration et d'aménagement liés aux équipements et services à la population (création d'un pôle petite enfance, d'un pôle culturel, d'une médiathèque, d'une salle des fêtes...).

Le secteur de l'enfance et de l'éducation est particulièrement concerné. Ainsi, les investissements sur les bâtiments scolaires et périscolaires, rendus nécessaires par l'accroissement des effectifs, se sont élevés à 3,84 M€ entre 2014 et 2020, soit 40 % des investissements de la période²⁵.

²⁴ Recommandation n° 2 : prévoir, pour favoriser la mixité sociale, la constitution d'un contingent de logements sociaux au profit des EPCI ; recommandation n° 3 : donner aux préfets un droit d'adaptation des délais de mise en œuvre, par les EPCI, de la règle d'attribution de 25 % des logements sociaux disponibles aux ménages concernés.

²⁵ Les investissements totaux se sont élevés à 9,4 M€ entre 2014 et 2019

tableau 6 : projets relatifs aux bâtiment scolaires et périscolaires entre 2014 et 2020

Projet	Montant des travaux
Création d'une nouvelle école élémentaire (école Jean de la Fontaine)	3 283 992 €
Création de locaux pour l'accueil de loisirs associé à l'école Jean de la Fontaine	379 042 €
Agrandissement de l'école maternelle	176 867 €
Total	3 839 241 €

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Les coûts de fonctionnement des services sont également en hausse. Ainsi, le financement par la commune de la prestation d'organisation et de gestion des accueils de loisirs associés à l'école (ALAE) et des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH), assurée par un prestataire extérieur dans le cadre d'un marché public, a été augmenté de 73 404 € à la suite d'une hausse des effectifs à compter du 1^{er} septembre 2019 due à l'ouverture de classes dans les écoles élémentaires et maternelles²⁶. Le financement communal du service est passé de 437 676 € en 2017 à 767 916 € en 2020 soit une hausse de 75 %. Cette augmentation, représente 5,7 % des produits de gestion de la commune²⁷. Elle est liée, selon l'ordonnateur à l'augmentation des effectifs scolaires.

2.3.2. Le financement des projets d'urbanisme

Afin de prendre en charge le coût important généré par les projets d'aménagement, la commune a recherché différentes sources de financement.

2.3.2.1. La fiscalité de l'urbanisme et la taxe d'aménagement majorée

La loi de finances rectificative pour 2010²⁸ a introduit dans le code de l'urbanisme²⁹, la possibilité d'instaurer une majoration de la taxe d'aménagement dans certains secteurs du territoire si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou bien la création d'équipements publics généraux sont rendues nécessaires pour admettre des constructions nouvelles dans ces secteurs.

Par délibération du 10 novembre 2015, Toulouse Métropole a instauré, à compter du 1^{er} janvier 2016, un taux majoré à 16 % pour la taxe d'aménagement. Ce taux porte sur les secteurs urbanisés de la commune de Saint-Jory selon un zonage précisé par la délibération susvisée.

Si les recettes annuelles de taxe d'aménagement sont perçues par Toulouse Métropole, une délibération prise lors du conseil métropolitain du 18 octobre 2018 a prévu le reversement d'une partie de la taxe à la commune pour la réalisation d'équipements scolaires. À ce titre, Toulouse Métropole a reversé à la commune de Saint-Jory un montant de 63 638 € sur la base des montants encaissés entre le 1^{er} janvier 2016 et le 28 août 2018.

La majoration du taux a toutefois été supprimée par la délibération métropolitaine du 8 novembre 2018 au motif qu'un grand nombre de travaux avaient été réalisés sur les secteurs concernés.

²⁶ Avenant n° 4 signé le 4 décembre 2019.

²⁷ En 2019 les produits de gestion se sont élevés à 5,8 M€.

²⁸ Loi n° 2010-1659 du 29 décembre 2010.

²⁹ Article L. 331-15.

2.3.2.2. Les projets urbains partenariaux

Créé par la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009³⁰, le projet urbain partenarial (PUP) est un régime de participation au financement des équipements publics³¹. Ce dispositif partenarial est un outil financier qui permet l'apport de participations à des équipements publics rendus nécessaires par une opération de construction ou d'aménagement.

Au cours de la période sous revue, quatre PUP ont été mis en place au sein de la commune de Saint-Jory. Ils ont fait l'objet d'une convention tripartite entre le constructeur, Toulouse Métropole et la commune, et d'une convention de reversement partiel du montant de la participation entre l'EPCI et la commune.

Le montant total perçu par la commune de Saint-Jory s'est élevé à 1 452 855 € soit 63,6 % des sommes versées par les constructeurs.

tableau 7 : liste des projets urbains partenariaux sur la commune de Saint-Jory

Éléments des conventions			Dont participation aux équipements scolaires		
Nom de l'opération et date de la convention	Nombre de logements	Montant total des dépenses directes affectées au constructeur (en € TTC)	Montant total des travaux (en € TTC)	% de répartition des dépenses	Dépenses directes affectées au constructeur (en € TTC)
Bougeng Trinchet 29/04/2016	255	812 084,00	3 171 372	16,00 %	502 133 ³²
Domaine des Pins 04/08/2016	139	816 383,00	7 098 780	9,17 %	650 722
Plaine est 18/04/2017	52	262 227,29	7 098 780	2,04 %	120 000
Plaine ouest 18/04/2017	77	393 340,94	7 098 780	3,06 %	180 000

Source : CRC à partir des conventions de PUP

Les quatre conventions précisent que des études ont été menées par Toulouse Métropole pour définir les équipements à réaliser et listent les aménagements de voirie concernés ainsi que leur coût prévisionnel. Concernant les équipements publics de la commune, les différentes conventions justifient la participation des constructeurs par le fait que « la commune de Saint-Jory doit augmenter la capacité de ses équipements scolaires afin de répondre aux besoins générés entre autres par cette opération ».

Cependant, ni les modalités de calcul des taux de participation ni les assiettes ne sont explicitées. Les taux de participation varient de 0,04 % à 0,07 % par logement. Ils devraient également tenir compte de la taille des logements afin d'évaluer l'impact sur la population scolaire. Combinés à une assiette qui varie du simple au double, les écarts de taux de participation par logement conduisent à des coûts par logement très hétérogènes pour les différents constructeurs.

³⁰ Loi n° 2009-323, article 43.

³¹ Articles L. 332-11-3 et L. 332-11-4 du code de l'urbanisme.

³² Le montant mentionné à la convention est inexact puisque le taux de participation appliqué à l'assiette retenue donne un montant égal à 507 419,52 €.

tableau 8 : taux de participation des projets urbains partenariaux

	Nombre de logements	Taux de participation	Taux / logement	Coût par logement (en €)
Bougeng Trinchet - COGEDIM	255	16,00 %	0,06 %	1 969
Domaine des Pins - UNITI	139	9,17 %	0,07 %	4 681
Plaine est - UNITI	52	2,04 %	0,04 %	2 308
Plaine ouest - UNITI	77	3,06 %	0,04 %	2 338

Source : CRC à partir des conventions de PUP

La chambre constate également que les projets d'équipement concernés ne sont pas identifiés et que les conventions mentionnent uniquement un coût global des travaux, sans détail, ni justification. Le montant total des travaux des équipements scolaires, inscrits dans les conventions, double entre le premier PUP signé avec la COGEDIM et les suivants signés avec UNITI. La chambre émet des réserves sur la justification du montant de 7 M€ d'équipements scolaires appliqué aux trois dernières conventions, la commune n'ayant construit qu'un seul équipement scolaire sur la période pour un montant de 3,28 M€. L'assiette de la participation est donc insuffisamment justifiée.

Bien que régie par le principe de liberté contractuelle, la convention de PUP doit néanmoins définir sous peine de nullité les équipements publics à réaliser, leur coût et leur calendrier de réalisation³³.

En outre, lorsque plusieurs conventions de PUP concernent un même équipement public, les stipulations relatives à la répartition de la participation entre les signataires doivent être précisées.

Tout en insistant sur l'entière utilité de ces montages partenariaux qui permettent de faire participer les constructeurs au financement des équipements et infrastructures nécessités par des opérations d'urbanisme, la chambre recommande à la commune, afin d'éviter tout risque juridique, de mieux justifier la contribution demandée.

Recommandation

1. Projets urbains partenariaux : justifier la contribution des constructeurs aux équipements publics communaux. *Non mise en œuvre.*

Dans sa réponse, la commune indique avoir pris acte de la recommandation de la chambre pour les futures conventions de PUP.

2.3.3. La mise en place d'autres sources de financement

Au-delà des modalités de financement des projets d'urbanisme prévues par la loi, la commune a mis en place des dispositifs visant à faire participer les promoteurs immobiliers à la réduction des charges de fonctionnement communales.

³³ Article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme.

2.3.3.1. Le financement des associations par les promoteurs

Les promoteurs ont été amenés à participer, lors de deux années consécutives, au financement des associations saint-joryennes, permettant ainsi à la commune de diminuer d'autant ses subventions de fonctionnement.

Le compte-rendu du conseil municipal du 19 mars 2015 indique qu'un accord entre la commune et le trésorier aurait permis de remplacer l'application d'une pénalité de retard au groupe Acantys par une obligation pour ce groupe de verser directement à sept associations un montant de 20 900 €. La chambre rappelle l'obligation pour une commune de percevoir les recettes qui lui sont dues, en l'espèce des pénalités de retard. L'ordonnateur n'était donc pas habilité à proposer l'extinction de la dette de l'entreprise en raison de l'impossibilité juridique de renoncer à une recette d'une part et du principe comptable de non-contraction des dépenses et des recettes d'autre part.

En outre, lors du conseil du 4 février 2016, le maire a précisé qu'une partie des subventions aux associations serait versée *via* des financements extérieurs pour un montant de 35 000 €. Lors du contrôle, l'ordonnateur a confirmé que les financements extérieurs étaient ceux apportés par les promoteurs immobiliers.

Devant le caractère irrégulier de ces mesures, la commune ne les a pas renouvelées après 2016.

2.3.3.2. La régie de recettes publicitaires

Les promoteurs immobiliers ont généré d'importantes recettes pour la régie publicitaire communale. Instaurée en 2015, cette dernière a pour vocation d'encaisser les recettes des encarts publicitaires du magazine municipal. Les tarifs d'insertion publicitaire votés le 19 mars 2015 prévoient pour chaque format un prix applicable aux commerçants ou artisans situés sur la commune et un prix pour les promoteurs, commerces ou artisans situés hors commune. À titre d'exemple, la parution d'une pleine page est tarifée 600 € pour les premiers et 5 000 € pour les seconds³⁴.

Les promoteurs constituent la quasi-totalité des contributeurs : le montant versé sur la période s'élève à 248 420 €, soit 88 % des recettes de la régie entre 2015 et 2019.

³⁴ Cf. tableau 38 en annexe 1.

tableau 9 : montants versés à la régie publicitaire entre 2015 et 2019 pour les tarifs extérieurs

Contributeurs tarif extérieur	Statut	Montants versé en €
ARAGON AMENAGEMENT	Constructeur promoteur	2 100
COGEDIM	Constructeur promoteur	102 000
KAUFMANN ET BROAD	Constructeur promoteur	44 280
KMG PROMOTION	Constructeur promoteur	12 280
LOFTWOOD	Constructeur promoteur	20 750
NACARAT	Constructeur promoteur	15 080
NEXITY	Constructeur promoteur	15 080
SARL CONVERGENCE	Constructeur promoteur	6 200
SCCV LE CLOS SAINT PIERRE	Constructeur promoteur	5 000
SCCV VILLA FLORENTINE	Constructeur promoteur	6 350
SAS GREEN CITY IMMOBILIER	Constructeur promoteur	6 200
AMETIS	Constructeur promoteur	13 100
Sous-total promoteurs		248 420
CASSIN	Bâtiment et travaux publics	23 000
EURL BEBEBIZ EURONORD	Crèche privée (Bruguières)	7 250
Total général tarif extérieur		276 570
Total recettes régie tous tarifs		280 903

Source : CRC à partir des factures de la régie de recettes

Disproportionné, l'écart entre les tarifs réservés aux commerçants et artisans de Saint-Jory et ceux réservés aux extérieurs (8,3 fois plus cher pour une pleine page) n'apparaît pas justifié par le service rendu.

Le tarif de parution d'une page appliqué aux promoteurs pour un montant de 5 000 € apparaît en outre excessif pour un magazine municipal édité à 2 700-3 000 exemplaires. À titre d'exemple le quotidien 20 minutes demande 5 500 € HT pour une page dans son édition du Grand Toulouse imprimée à 33 522 exemplaires³⁵.

Le principe d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics implique que toutes les personnes se trouvant placées dans une situation identique à l'égard du service rendu doivent être soumises aux mêmes règles. Si ce principe n'interdit pas une différenciation des tarifs applicables à diverses catégories d'usagers, celle-ci doit dans ce cas être justifiée par l'existence de différences de situation entre les usagers ou par le fait que cette mesure repose sur une nécessité d'intérêt général. Ce n'est pas le cas en l'espèce.

En outre, l'objectif de la publicité est de financer l'édition des magazines municipaux³⁶. Or les recettes publicitaires, qui s'élèvent sur la période à 280 903 €, ont largement excédé le coût d'édition du Saint-Jory Mag³⁷.

La chambre rappelle en outre, qu'en application de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT)³⁸, la commune doit délibérer sur les tarifs municipaux et en

³⁵ <https://www.20minutes-media.com/tarifs-et-cog>.

³⁶ « les bulletins municipaux contiennent, pour la plupart, des encarts publicitaires. Insérée à titre onéreux, cette publicité permet de financer l'édition des bulletins. Rien ne paraît s'opposer à cette pratique sous réserve que la publicité puisse être regardée comme répondant au but d'intérêt général d'information des administrés et qu'elle soit ouverte à tous les commerçants et entrepreneurs dans le respect du principe de libre concurrence » (réponse ministérielle, question n° 16680, journal officiel de l'assemblée nationale, 20 novembre 1989).

³⁷ Entre 2015 et 2019 le coût d'impression des magazines municipaux s'est élevé à 62 000 €. Leur conception a été assurée en interne jusqu'en 2020.

³⁸ « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. ».

faire la publicité. Si les tarifs de la régie ont été délibérés le 19 mars 2015 au moment de sa création, ils n'ont pas fait l'objet depuis cette date d'une nouvelle présentation en conseil municipal.

2.4. Une pression foncière et immobilière accrue

2.4.1. Des prix de l'immobilier et du foncier en hausse

L'important développement urbain de la commune, l'essor démographique et le nombre important de constructions de logements ont un impact sur la pression foncière et immobilière.

Les prix de l'immobilier ont ainsi fortement augmenté sur la commune. D'après les sources statistiques notariales³⁹, le prix médian⁴⁰ au mètre carré s'établissait à 2 250 € entre octobre 2019 et juin 2020 contre 2 050 € entre octobre 2018 à juin 2019.

Cette pression foncière renchérit le prix de l'immobilier pour les habitants. Elle renforce également la nécessité pour la commune de faire des réserves foncières et d'anticiper ses besoins pour les équipements publics afin de ne pas subir une charge excessive.

2.4.2. Le recours au portage foncier

Toulouse Métropole est membre de l'établissement public foncier local (EPFL) du Grand Toulouse, qui effectue du portage foncier pour le compte des EPCI membres et de leurs communes.

Ainsi, dans le cadre des programmations pluriannuelles d'intervention (PPI) définies par l'EPFL, la commune de Saint-Jory bénéficie d'une enveloppe de portage qui détermine le niveau d'intervention possible de l'établissement public sur son territoire. Si sur la PPI 2011-2016, la commune a utilisé une grande partie de son enveloppe, ce n'est pas le cas sur la PPI 2017-2021 qui va prendre fin.

tableau 10 : état des lieux du portage foncier par l'établissement public foncier local

	Droit de tirage Saint-Jory	Enveloppe de portage utilisée	Rétrocession du bien
PPI 2011-2016	507 586,59 €	426 026,03 €	
PPI 2017-2021 (y compris solde du droit de tirage précédent PPI)	768 962,97 €	223 603,98 €	177 162,39 €

Source : CRC à partir des données de la commune

L'EPFL est sous-utilisé par la commune. Or, la mise en place d'opérations de portage foncier à hauteur de l'enveloppe prévue pourrait favoriser la constitution de réserves foncières indispensables au développement de la commune et les opérations de renouvellement urbain encouragées par les documents de planification.

Ce constat va de pair avec celui de l'absence de stratégie foncière sur la commune. Compétente en matière de politique foncière, Toulouse Métropole n'a pas défini à ce jour de stratégie pour le territoire métropolitain même si une démarche a été engagée en ce sens début 2021.

³⁹ www.immobilier.statistiques.notaires.fr.

⁴⁰ Prix en-dessous duquel se situent 50 % des ventes.

La commune a répondu qu'elle déterminera sa politique de réserve foncière dans le cadre de l'élaboration du prochain programme pluriannuel d'intervention foncière de l'EPFL qui doit être arrêté fin 2021.

Deux des trois conventions de portage en vigueur sur la période ont pris fin respectivement en 2018 et en 2019. Si, selon la commune, les terrains concernés devraient être rachetés par des tiers, ils restent néanmoins pour l'instant pris en charge par l'EPFL sans prorogation du portage et donc en dehors de tout cadre conventionnel depuis respectivement le 24 janvier 2018 et le 20 janvier 2019. La commune a indiqué à la chambre qu'elle examinerait, en lien avec l'EPFL, les modalités de cession possible de ces terrains et la régularisation des portages.

Par ailleurs, les conventions prévoient qu'à l'issue de la durée du portage, la commune s'engage à acquérir les biens qui n'auront pas fait l'objet d'une cession. Ces acquisitions constituent donc des engagements hors bilan qui doivent être comptabilisés et figurer dans les annexes budgétaires de la commune en application du principe de sincérité comptable.

En outre, le règlement d'intervention de l'EPFL prévoit depuis 2015 que les frais de portage sont remboursés à la fin de la période de portage du bien par la commune ou par le tiers acquéreur. L'EPFL transmet chaque année à la commune un état de la consommation de son enveloppe et des frais afférents. Ainsi, l'état transmis en juin 2019 mentionnait que les frais de portage dus par la commune s'élevaient à 71 249 € dont 56 249 € pour les deux terrains susmentionnés⁴¹. Tant qu'un acquéreur privé ne s'est pas substitué à la commune, cette dernière reste débitrice de ces frais qu'il serait plus prudent de provisionner en application du principe d'indépendance des exercices⁴².

2.4.3. Les cessions de terrains

La commune ne dispose pas d'un inventaire à jour (cf. § 5.2.3.1) et ne tient pas de tableau de suivi de ses réserves foncières disponibles. Elle assure en revanche, depuis 2014, un suivi des actes notariés des cessions et acquisitions.

Les mouvements ont été relativement nombreux sur la période contrôlée. Au total, une quinzaine de cessions a été réalisée pour un montant d'environ 5,2 M€ dont 2,8 M€ concernant une seule vente liée à la réalisation d'un bâtiment de stockage sur la zone Euronord. Pour le reste, la très large majorité a concerné des ventes de terrains à des promoteurs en vue de la réalisation d'opérations de logements.

La commune a indiqué dans sa réponse qu'un tableau de suivi des réserves foncières sera mis en place.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au regard de la position stratégique de la commune et de son potentiel foncier historique important, les documents d'urbanisme successifs ont prévu la poursuite du développement urbain tout en prescrivant une progression maîtrisée. Dans ce cadre, la commune a conduit une politique

⁴¹ 15 000 € de frais de portage ont été réglés par la commune au moment de l'acquisition de la troisième parcelle, destinée au service départemental d'incendie et de secours.

⁴² Le respect du principe de l'indépendance des exercices suppose que l'ensemble des charges relevant d'un exercice donné soit pris en compte, en l'espèce les frais de portage annuels appliqués par l'EPFL même s'ils ne sont facturés qu'à l'issue du portage.

volontariste de production de logements qui a permis un rattrapage rapide du taux de logements sociaux.

Le développement urbain rapide a néanmoins créé une tension sur les équipements et services publics entraînant des investissements importants et un renchérissement des coûts de fonctionnement. Face à cette situation, la commune a cherché à optimiser ses sources de financement (taxe d'aménagement majorée, projets urbains partenariaux). Certaines d'entre elles sont susceptibles de poser des difficultés au plan réglementaire (participation de certains promoteurs à la vie associative locale, mise en place d'une régie publicitaire à la tarification discrétionnaire). La commune doit, en particulier, s'attacher à mieux justifier le niveau de contribution des constructeurs aux équipements scolaires dans le cadre des projets urbains partenariaux et à revoir les tarifs de sa régie publicitaire.

La pression foncière et immobilière accrue constitue par ailleurs un risque élevé pour la commune : alors que cette dernière a cédé la quasi-totalité de son foncier, la constitution de réserves est indispensable à sa maîtrise et à son coût en vue de la réalisation d'équipements publics futurs. La commune aurait intérêt à définir une stratégie foncière en lien avec Toulouse Métropole et à solliciter l'EPFL du Grand Toulouse dans le cadre de son enveloppe de portage dédiée. L'élaboration du prochain programme pluriannuel d'interventions foncières pour la période 2022-2027 sera l'occasion pour la commune de préciser sa politique de réserve foncière.

3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1. Le pilotage et l'organisation des ressources humaines

La commune de Saint-Jory emploie 73 équivalents temps plein (ETP) en 2020. 76 % des agents étaient des fonctionnaires en 2019 et 88 % des agents de catégorie C.

La gestion des ressources humaines est assurée par une responsable de service, attachée territoriale, assistée d'un agent (adjoint administratif) à trois-quart temps⁴³. Cette responsable est membre de l'équipe de direction et s'occupe également de l'administration générale (état civil, accueil, élections). Cette organisation est insuffisante tant pour un suivi précis des dossiers que pour la conduite des projets en matière de ressources humaines.

Ainsi, malgré l'implication des agents concernés, la chambre constate la faiblesse du pilotage de la fonction ressources humaines et l'absence de documents réglementaires.

L'article R. 4121-2 du code du travail précise que la mise à jour du document unique d'évaluation des risques professionnels est réalisée au moins annuellement. Établi en 2013, il n'a jamais été actualisé dans le cas présent, même si deux assistants de prévention ont été mis en place depuis janvier 2020. Également, malgré l'obligation depuis 2015, pour chaque employeur public d'élaborer un plan d'évaluation et de prévention des risques psycho-sociaux, et de l'intégrer au document unique d'évaluation des risques professionnels, aucune démarche n'a été engagée par la commune.

⁴³ Le poste a été transformé en un temps plein à compter de janvier 2021.

Cette dernière n'a pas non plus élaboré de plan de formation même si les formations réglementaires semblent assurées. Le nombre annuel de jours de formation par agent est faible : il s'établit à 1,7 jours en 2019, chiffre relativement stable depuis 2015⁴⁴.

L'âge moyen des agents permanents est relativement élevé et tend à augmenter, passant de 45,91 ans en 2017 à 46,92 ans en 2019⁴⁵. Cette situation rend d'autant plus nécessaire la mise en place de mesures de formation et de prévention afin d'anticiper les problématiques d'usure professionnelle, d'inaptitude à l'emploi et les départs à la retraite.

Enfin, comme évoqué ci-après, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) n'est pas mis en place et le règlement du temps de travail n'est pas actualisé, la gestion quotidienne l'emportant sur les dossiers stratégiques.

L'ordonnateur a répondu à la chambre que la réalisation d'un plan de formation, d'un diagnostic des risques psycho-sociaux et l'actualisation de l'évaluation des risques professionnels feront l'objet d'un plan d'actions pour 2022-2024. La chambre en prend acte. Les enjeux rendent néanmoins nécessaire une meilleure structuration du service des ressources humaines.

3.2. Les éléments de détermination de la masse salariale

3.2.1. L'évolution des charges de personnel

Les charges de personnel ont augmenté de 4,1 % par an en moyenne sur la période. Le régime indemnitaire ne représente que 13 % de la rémunération globale mais son évolution est plus dynamique que le traitement de base (+ 4,8 % pour les personnels titulaires). La rémunération moyenne par ETP s'est établie à 25 650 € en 2019, en hausse de 3 % par rapport à 2014⁴⁶.

Au-delà de l'effet glissement-vieillesse-technicité, la hausse des charges de personnel est essentiellement liée aux créations de postes.

3.2.2. L'évolution des effectifs

Les effectifs ont augmenté de 26 % sur la période, passant de 58 à 73 ETP entre 2014 et 2020.

⁴⁴ Cf. tableau 40 en annexe 2.

⁴⁵ Cf. tableau 40 en annexe 2

⁴⁶ Cf. tableau 41 en annexe 2.

tableau 11 : évolution des effectifs en équivalent temps plein

Grades ou emplois	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Emplois fonctionnels	1,00		0,00				
Filière administrative	10,50	11,50	12,78	10,62	14,00	15,00	16,00
Filière technique	30,79	30,79	32,41	33,73	33,73	33,37	36,37
Filière sociale	7,30	8,30	9,30	8,50	10,00	10,00	10,00
Filière médico-sociale	0,89	0,89	1,89	0,89	0,89	1,00	2,00
Filière culturelle	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Filière animation	3,49	3,99	3,35	4,60	4,74	5,80	5,80
Filière police	4,00	4,00	4,00	4,00	3,00	3,00	3,00
Autres (apprentis)	0,00	3,42	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	58,47	59,97	64,23	62,84	66,86	68,67	73,67

* (budget primitif)

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Sur l'ensemble de la période, la commune a créé 26 postes à temps complet dont 16 sont directement liés à l'accroissement de l'activité des services opérationnels et fonctionnels et 10 répondent à des choix d'organisation des services (reprise en régie), de création de nouveaux services ou de renforcement de l'existant.

tableau 12 : créations de poste par motifs

Motif de création	Nombre de postes créés
Reprise en direct par la commune	5
Accroissement d'activité des services	13
Nouveaux services	2
Police municipale	3
Accroissement activité fonctions support	3
Total créations tous motifs	26

Source : CRC à partir des données communales

Les recrutements d'agents pour des raisons d'accroissement temporaire de l'activité ou de besoin saisonnier⁴⁷ sont soumis à une autorisation annuelle du conseil municipal. Si la commune prend bien ces délibérations, en revanche, ces dernières ne précisent pas le nombre d'ETP ni leur grade.

La mise à disposition d'agents auprès d'un prestataire

Dans le cadre du marché relatif à l'organisation et à la gestion des ALSH et des ALAE, la commune de Saint-Jory met à disposition du prestataire des agents municipaux afin de mutualiser le personnel sur les temps scolaires et périscolaires.

Cette mise à disposition est retracée dans le cadre du marché de prestation : des tableaux de suivi permettent de connaître les agents mis à disposition, la quotité de travail et le coût pris en charge par la commune.

C'est ainsi qu'en 2019, 22 agents communaux ont été mis à disposition du prestataire pendant les temps périscolaires ou extrascolaires pour un coût total de 37 366 €. Cette mise à disposition ne fait cependant l'objet d'aucun formalisme réglementaire : si les fiches de poste des

⁴⁷ Motifs 3-a et 3-b de la loi du 26 janvier 1984 modifiée.

agents mentionnent bien leur mise à disposition, celle-ci ne fait l'objet d'aucune convention avec le prestataire, ni d'un avis du comité technique paritaire.

L'ordonnateur explique cette absence de formalisation par le risque de facturation de frais de gestion administrative supplémentaires par le prestataire. Ce risque ne peut pas justifier le montage retenu qui n'est pas régulier. De surcroît, le montant des frais de gestion relève de la négociation tarifaire engagée avec chacun des candidats au moment de la passation des marchés.

3.2.3. Le régime indemnitaire

Le système indemnitaire de la commune repose sur la délibération du 9 juillet 2009. Les délibérations prises depuis cette date ont concerné des cadres d'emploi particuliers mais il n'y a pas eu de refonte globale, ni d'actualisation du régime indemnitaire.

Tous les agents (titulaires comme non titulaires) bénéficient d'une prime dite de « 13^{ème} mois », versée en deux fois sous la forme d'une prime de vacances (juin) et d'une prime de fin d'année (décembre), et dont le montant total annuel équivaut à un traitement indiciaire mensuel. D'après la délibération de 2009 précitée, celle-ci a été instituée par une délibération du 18 août 1995.

Or, cette prime ne rentre pas dans le cadre de l'article 111⁴⁸ de la loi du 26 janvier 1984 portant statut général de la fonction publique territoriale, puisque son instauration est postérieure à cette loi. Les primes de vacances et de fin d'année, dont les montants versés sur la période s'élèvent à 763 334 €, sont donc irrégulières.

De surcroît, l'absence de mise en place du Rifseep prive le dispositif indemnitaire communal de base légale dans la mesure où certaines primes de l'État, sur lesquelles s'appuyaient les indemnités mises en œuvre dans la fonction publique territoriale, ont été abrogées.

Ainsi, la délibération précitée de juillet 2009 instaure l'indemnité d'exercice des missions « conformément aux dispositions du décret n° 97-1223 du 26 décembre 1997 portant création d'une indemnité d'exercice de missions des préfectures ». Or ce décret a été abrogé par l'article 4 du décret n° 2017-829 du 5 mai 2017 à compter du 8 mai 2017.

De même, la délibération du 19 avril 2017 par laquelle le conseil municipal a décidé d'attribuer l'indemnité d'exercice des missions aux agents administratifs est illégale car cette indemnité n'existe plus pour le corps équivalent de la fonction publique de l'État.

La chambre appelle donc l'attention de la commune sur le défaut de base légale de son dispositif indemnitaire et lui recommande d'en adopter un nouveau conforme à la réglementation.

Recommandation

2. Adopter dans les meilleurs délais un dispositif indemnitaire conforme à la réglementation. *Mise en œuvre en cours.*

⁴⁸ Cet article prévoit que « les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents ». La commune peut maintenir le versement d'un complément de rémunération dont l'origine est antérieure à la loi de 1984 précitée (au 28 janvier 1984, date d'entrée en vigueur de la loi précitée), à condition qu'elle ne procède à aucune modification de son régime après cette date, auquel cas ce complément deviendrait illégal.

Depuis l'instruction de la chambre, le conseil municipal a adopté, le 8 juillet 2021, une délibération relative à la mise en place de la partie fixe (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise) du Rifseep à compter du 1^{er} septembre 2021. La délibération précise également que l'instauration de la part facultative, le complément indemnitaire annuel, fera l'objet d'une délibération ultérieure, pour une mise en place au 1^{er} janvier 2022.

La chambre constate donc que la recommandation est en cours de mise en œuvre mais rappelle que l'instauration du complément indemnitaire annuel est obligatoire, même si son application est liée à l'évaluation de la manière de servir⁴⁹.

3.2.4. La nouvelle bonification indiciaire et la gestion des heures supplémentaires

3.2.4.1. La nouvelle bonification indiciaire

Une attention particulière a été portée par la chambre sur l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) au titre de l'exercice de fonctions d'accueil à titre principal.

Le 3 de l'annexe du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006, portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale, prévoit le versement d'une NBI de 10 points aux agents qui exercent une fonction d'accueil à titre principal.

Les conditions dans lesquelles s'apprécie la notion d'exercice de la fonction d'accueil « à titre principal » ont été précisées par le Conseil d'État dans son arrêt n° 284380 du 4 juin 2007. Il y est notamment indiqué que cette notion doit être interprétée comme réservant la NBI « 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 ».

Or, il a été constaté que sur 14 agents bénéficiant d'une NBI au titre de fonctions d'accueil exercées à titre principal, trois agents ont une fiche de poste qui indique que cette fonction n'est exercée qu'à titre complémentaire (un soir tous les 15 jours et cinq samedis par an).

La commune a indiqué dans sa réponse que la situation des agents concernés serait régularisée dans le cadre de la mise en œuvre du Rifseep.

3.2.4.2. La gestion des heures supplémentaires

Au sein de la commune, les heures supplémentaires sont encadrées par la délibération du 9 juillet 2009 sur le régime indemnitaire du personnel communal. La chambre a pu constater que la gestion des heures supplémentaires était globalement satisfaisante. Certaines situations devront néanmoins être réglées dans le cadre du Rifseep et de l'organisation du travail.

La modification du règlement intérieur du personnel, approuvée lors du conseil municipal du 18 février 2021 a néanmoins permis de régler une partie des situations⁵⁰.

⁴⁹ Cf. décision n° 2018-727, question prioritaire de constitutionnalité du 13 juillet 2018 du Conseil constitutionnel.

⁵⁰ La nouvelle version du règlement intérieur prévoit, pour les heures supplémentaires, l'ajout de la possibilité de déroger aux 25 heures supplémentaires par mois dans des cas de figure précis, sur décision motivée de l'autorité territoriale.

3.3. Le temps de travail et l'absentéisme

3.3.1. Un temps de travail inférieur à la durée légale

Le règlement intérieur adopté par le conseil municipal le 6 octobre 2016 fixe le nombre de jours de congés conformément aux textes réglementaires⁵¹. Il prévoit également le régime de la réduction du temps de travail et détermine quatre cycles de travail possibles.

Le règlement ne formalise pas, en revanche, les horaires des services ni de l'accueil du public.

En outre, le maire octroie un jour et demi de congés supplémentaires aux agents, congés qui ne sont pas prévus dans le règlement intérieur⁵². Ces jours devront être supprimés pour que le temps de travail de la commune soit conforme à la durée légale du travail fixée à 1 607 heures⁵³.

Selon le maire, la modification du temps de travail devrait être adoptée par le conseil municipal d'ici fin 2021. La chambre en prend note.

3.3.2. Un absentéisme en hausse mais qui reste mesuré

Le taux d'absentéisme des agents reste mesuré : le taux d'absentéisme médical des fonctionnaires est de 7,21 % en 2019, ramené à 4,27 % si l'on considère uniquement le taux d'absentéisme compressible (maladie ordinaire et arrêts liés aux accidents de travail).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation et le pilotage des ressources humaines de la commune sont insuffisants : si la gestion quotidienne est assurée, les projets structurants et réglementaires ne sont pas mis en œuvre (actualisation du document unique des risques professionnels, plan de formation...).

La masse salariale a augmenté de 4 % par an en moyenne sur la période en raison principalement du niveau élevé de créations de postes. Ces dernières ont représenté un quart des effectifs.

L'absence d'instauration du Rifseep jusqu'à une période récente a conféré au régime indemnitaire de la commune un caractère irrégulier en le privant de base légale pendant plusieurs années. En particulier, certaines primes, parmi lesquelles la prime de vacances et la prime de fin d'année, n'étaient pas régulières.

Le temps de travail, qui s'établit en moyenne à 1 595,75 heures, est en dessous de la durée légale fixée à 1 607 heures. L'absentéisme reste par contre mesuré.

Si la commune a engagé certains de ces chantiers (mise en place du Rifseep...), ses efforts devront être poursuivis dans les prochaines années.

⁵¹ Cinq fois ses obligations hebdomadaires de service auxquels se rajoutent un à deux jours supplémentaires prévus par les textes.

⁵² Journée du maire pour le pont de l'ascension et demi-journée pour les fêtes de fin d'année.

⁵³ À l'heure actuelle, sur la base du cycle à 37h30, la durée annuelle du travail s'élève à 1 595,75 heures soit 12 heures annuels de moins par agent que la durée légale fixée à 1 607 heures.

4. LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1. Le pilotage de la fonction achat

4.1.1. Organisation et procédures

Entre 2014 et 2019, la commune de Saint-Jory a passé 25 marchés par an en moyenne pour un montant moyen annuel exécuté de 1,88 M€. Les marchés de fournitures et de services représentent 44,4 % des marchés exécutés contre 55,6 % pour les marchés de travaux. Si la majorité des travaux exécutés sur la période l'ont été dans le cadre d'un marché (91 % en moyenne), tel n'est pas le cas des achats de fournitures et de services (43 %).

tableau 13 : synthèse des marchés de Saint-Jory entre 2014 et 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne par an
Nombre de marchés de fournitures et services passés	16	14	11	14	9	18	14
Nombre de marchés de travaux passés	9	1	17	27	1	11	11
Total	25	15	28	41	10	29	25
Montant total des achats de fournitures et de services ⁵⁴	1 815 210 €	1 866 365 €	1 975 307 €	1 615 020 €	1 823 925 €	2 535 268 €	1 938 516 €
Montant total des achats de fournitures et de services exécutés dans le cadre d'un marché	506 353 €	856 400 €	1 018 583 €	720 856 €	651 764 €	1 254 367 €	834 721 €
<i>Dont ALAE/ALSH</i>	<i>158 513 €</i>	<i>487 502 €</i>	<i>508 963 €</i>	<i>434 530 €</i>	<i>366 300 €</i>	<i>704 974 €</i>	<i>443 464 €</i>
<i>Dont fournitures alimentaires</i>	<i>170 751 €</i>	<i>176 734 €</i>	<i>161 230 €</i>	<i>152 157 €</i>	<i>132 532 €</i>	<i>nc</i>	<i>132 234 €</i>
<i>Dont entretien des bâtiments</i>	<i>122 651 €</i>	<i>143 709 €</i>	<i>117 829 €</i>	<i>98 123 €</i>	<i>152 932 €</i>	<i>349 204 €</i>	<i>164 075 €</i>
Part des achats en marché sur total des achats	27,9 %	45,9 %	51,6 %	44,6 %	35,7 %	49,5 %	43,1 %
Montant total des travaux ⁵⁵	898 507 €	281 085 €	458 440 €	2 543 718 €	1 870 724 €	845 069 €	1 149 591 €
Montant des travaux exécutés dans le cadre d'un marché	839 703 €	64 800 €	310 757 €	2 418 455 €	1 831 462 €	810 750 €	1 045 988 €
Part des travaux en marché sur total des travaux	93,5 %	23,1 %	67,8 %	95,1 %	97,9 %	95,9 %	91,0 %

Source : CRC à partir des données de la commune

La commande publique est gérée par la directrice générale des services qui était assistée d'un agent administratif pour 25 % de son temps jusqu'en décembre 2020. Un agent des services techniques est par ailleurs référent pour les marchés de travaux. Au regard des enjeux (cf. *infra*), cette organisation apparaît insuffisante même si le recrutement à temps plein d'un agent administratif depuis le 1^{er} février 2021 a eu pour effet de la renforcer.

La commune de Saint-Jory n'a mis en place aucune procédure écrite, ni aucun guide de la commande publique. Les derniers documents formalisés datent de 2012 et ne sont plus d'actualité sur de nombreux points. En particulier, aucune règle interne n'a été élaborée pour les marchés situés en deçà des seuils, qui ne font pas l'objet d'une procédure formalisée. Cependant, depuis l'instruction de la chambre, le maire a indiqué qu'un guide interne de l'achat public est en cours de rédaction.

⁵⁴ Montant calculé en section de fonctionnement à partir des comptes 60 à 62 et en section d'investissement à partir du compte 218.

⁵⁵ Montant calculé à partir des comptes 213 et 2313 de la section d'investissement.

4.1.2. Publication des données essentielles des marchés

La commune procède à la publication des données essentielles relatives à ses marchés sur la plateforme de la Dépêche-marchés publics depuis octobre 2019, conformément à l'article R. 2196-1 du code de la commande publique⁵⁶. En revanche, la chambre relève qu'aucune rubrique du site internet de la commune ne renvoie vers cette plateforme, ce qui ne permet pas au fournisseur potentiel ou au citoyen avisé d'accéder à ces données.

4.2. Les procédures d'achats et la passation des marchés

Trois principes sont au cœur de la réglementation des marchés publics⁵⁷ : le libre accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer la performance de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

La chambre a analysé les marchés publics de la commune sur la base d'un échantillon⁵⁸. Elle a aussi examiné les achats réalisés hors marchés. Elle a constaté de nombreuses irrégularités.

4.2.1. De nombreux achats hors marché avec des prestataires récurrents

Les marchés dont les montants sont inférieurs à 25 000 € HT (40 000 € HT depuis le 1^{er} janvier 2020) ont la possibilité d'être conclus sans publicité ni mise en concurrence⁵⁹.

L'acheteur est néanmoins tenu de respecter trois règles découlant des principes fondamentaux de la commande publique :

- choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin ;
- respecter le principe de bonne utilisation des deniers publics ;
- ne pas contracter systématiquement avec le même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin.

L'acheteur doit ainsi rechercher l'offre la plus compétitive sur le plan qualitatif et financier, et pour cela demander plusieurs devis (trois à cinq devis généralement).

Or, en méconnaissance de ces règles, la commune recourt, pour un certain nombre d'achats, à des prestataires uniques, identiques d'année en année, sans que ce recours ait fait l'objet d'une

⁵⁶ Depuis 2006, les acheteurs publics doivent rendre public la liste de leurs marchés. En outre, les données qui doivent être rendues librement accessibles ont été précisées par voie réglementaire en 2018. Étaient concernés, à compter du 1^{er} octobre 2018, les contrats répondant à un besoin au moins égal à 25 000 € HT. L'obligation est considérée comme remplie lorsque les données sont publiées et aisément consultables sur le profil d'acheteur, en consultation et en téléchargement, dans un délai de deux mois à compter de la notification du contrat au titulaire, et qu'elles restent disponibles durant cinq ans. Depuis le 1^{er} janvier 2020, ce seuil a été relevé à 40 000 € HT. Les acheteurs sont néanmoins tenus, pour leurs marchés dont le montant se situe entre 25 000 et 40 000 € soit de respecter volontairement cette obligation, soit de publier, au cours du premier trimestre de chaque année, sur le support de leur choix, la liste de ces marchés conclus l'année précédente en précisant leur date de conclusion, leur objet, leur montant, le nom du titulaire et sa localisation.

⁵⁷ Article 3 du code de la commande publique et auparavant article 1^{er} du code des marchés publics et de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

⁵⁸ Cf. tableau 44 en annexe 3.

⁵⁹ Article 28-III du code des marchés publics, article 30-I-8° du décret 2016, article R. 2122-8 du code de la commande publique.

demande préalable de plusieurs devis, et ce malgré l'existence de plusieurs fournisseurs potentiels⁶⁰ :

- l'impression des magazines municipaux est ainsi assurée par le même prestataire sur l'ensemble de la période de contrôle. Malgré sa récurrence et les montants annuels, cette prestation ne s'inscrit pas dans le cadre d'un marché formalisé et ne fait pas non plus l'objet d'une mise en concurrence régulière que permettrait la demande de plusieurs devis auprès de différents prestataires ;
- la situation est similaire pour les achats de fournitures diverses pour la restauration scolaire (barquettes, vaisselle jetables, produits d'entretien). Ces derniers sont réalisés par un prestataire unique et récurrent chaque année depuis 2014 ;
- cette pratique se retrouve également lors de certains travaux d'aménagement ou de voirie, qui sont réalisés de manière récurrente par la même entreprise de travaux publics sur la période contrôlée.

Pour ces achats récurrents, la commune aurait intérêt à formaliser un marché à bons de commande sur une période de trois ans. En tout état de cause, elle doit *a minima* demander une fois par an, un devis ou un catalogue de prix auprès de plusieurs prestataires afin de choisir l'offre la plus pertinente et ainsi s'assurer de la bonne utilisation des deniers publics.

4.2.2. Des achats effectués sans bons de commande ni engagement comptable préalable

Tout achat effectué par une commune doit donner lieu à un engagement juridique (bon de commande, devis signé par cette dernière) qui doit être précédé d'un engagement comptable. Cette procédure permet à la commune de s'assurer de la disponibilité des crédits sur les comptes correspondants avant d'engager une dépense.

Garant de la sécurisation juridique et financière des processus d'achats, Ce processus obligatoire n'est pas systématiquement appliqué. Un nombre non négligeable d'achats est effectué sans réservation de crédits au travers de l'engagement comptable ni obtention d'un bon de commande ou d'un devis préalable.

Si le nombre des engagements rattachés aux mandats connaît une nette progression sur la période, tel n'est pas le cas des bons de commande qui doivent être un préalable à ces engagements. Même si certaines charges récurrentes (énergies, téléphonie, assurances, contrats de maintenance...) font l'objet d'engagements annuels et ne donnent pas lieu à un bon de commande, elles ne justifient pas la totalité de l'écart constaté entre le nombre d'engagements et le nombre de bons de commande.

⁶⁰ Cf. tableau 45 à tableau 47 en annexe 3.

tableau 14 : synthèse des mandats, engagements et bons de commande entre 2014 et 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de mandats ⁶¹	4 105	3 590	3 773	3 272	3 735	3 715
Mandats (en €)	3 411 475	3 499 093	2 952 932	5 001 073	4 628 481	4 112 744
Nombre d'engagements	1 105	1 073	1 293	1 227	2 031	2 904
Engagements (en €)	1 362 161	564 141	765 946	1 050 702	3 195 529	3 707 237
Nombre de bons de commande	490	514	548	595	759	938
Bons de commande (en €)	251 811	281 571	368 402	349 066	476 673	674 552
<i>Engagements / mandats</i>	<i>26,9 %</i>	<i>29,9 %</i>	<i>34,3 %</i>	<i>37,5 %</i>	<i>54,4 %</i>	<i>78,2 %</i>
<i>Bons de commande / engagements</i>	<i>44,3 %</i>	<i>47,9 %</i>	<i>42,4 %</i>	<i>48,5 %</i>	<i>37,4 %</i>	<i>32,3 %</i>

Source : CRC, à partir des documents comptables de la collectivité (grands livres, comptabilité d'engagement)

À titre d'exemple, en 2019, la commune a engagé un achat sans signature d'un bon de commande préalable, dans les deux cas suivants :

- un engagement à hauteur de 19 740 € avec une société pour la création du logo du site internet de la commune ;
- un engagement à hauteur de 43 800 € avec une entreprise de travaux publics pour la création d'une voie de circulation.

Dans ce dernier exemple, la commune justifie le recours à l'entreprise de travaux publics par le caractère non programmé et relativement urgent du besoin. Ce contexte ne l'exonérerait cependant pas de l'engagement comptable préalable à l'achat afin de vérifier la disponibilité des crédits, ni de la signature d'un bon de commande.

4.2.3. Des procédures d'achat irrégulières

4.2.3.1. Une absence de computation des seuils

Le seuil de la procédure de passation s'apprécie au regard de l'ensemble des achats de même nature effectués par la commune pendant au moins 12 mois.

La nomenclature interne des achats permet d'effectuer des regroupements de besoins homogènes en fournitures et services. Elle identifie des familles d'achats de même nature. La computation de seuils détermine ainsi le niveau de publicité à respecter pour chacun des marchés d'une même famille de la nomenclature.

La commune de Saint-Jory ne dispose pas d'une nomenclature des achats et ne procède pas non plus à un recensement annuel de ses besoins d'achats.

Le tableau ci-après présente les achats annuels réalisés hors marché public par compte. Pour un nombre important d'entre eux, ces montants dépassent les seuils de déclenchement des procédures formalisées et constituent ainsi, en l'absence de nomenclature, un risque potentiel de non-respect de la réglementation de la commande publique.

⁶¹ Ne sont concernés ici que les mandats susceptibles de faire référence à un bon de commande, à savoir sur la section de fonctionnement les mandats imputés sur les comptes 60 à 62, 651 et 6688. Ne sont donc pas pris en compte tous les mandats comme cela est le cas dans la partie 5.2.2.1 pour le calcul du taux d'engagement.

tableau 15 : montant des achats annuels hors marchés publics

Compte	Libellé	2014	2015	2016	2017	2018	2019
60612	Énergie - électricité	230 571,75	228 870,14	231 481,27	244 682,70	231 616,77	243 586,31
60622	Carburants	12 506,06	14 700,99	18 768,10	14 035,88	14 762,36	16 967,32
60631	Fournitures d'entretien	30 609,95	32 896,46	34 699,26	36 737,24	31 307,32	33 503,48
60632	Fournitures de petit équipement	14 343,01	18 934,43	16 365,86	75 653,38	55 355,80	58 290,09
60636	Vêtements de travail	9 006,38	7 795,56	11 147,32	11 111,27	9 623,46	10 160,63
6064	Fournitures administratives	14 680,26	8 456,66	11 712,58	8 671,81	6 908,05	12 426,70
6065	Livres, disques, cassettes...	4 994,15	8 014,72	8 933,57	6 706,22	7 269,84	16 817,68
6068	Autres matières et fournitures	97 692,32	83 588,32	115 858,73	5 700,65	18 461,16	30 288,65
616	Assurances	55 179,38	12 019,93	31 943,30	33 545,18	35 771,96	73 799,04
61558	Autres biens mobiliers	8 313,74	12 296,90	19 675,15	3 226,85	9 443,13	20 105,88
6156	Maintenance	38 785,43	35 642,38	39 921,26	31 759,38	68 190,04	54 398,26
6262	Frais de télécommunications	20 507,55	22 169,44	34 187,95	29 539,52	28 524,50	41 174,33

Source : CRC, d'après les grands livres de la commune

Cette absence de computation des seuils et de regroupement des achats emporte deux conséquences majeures pour la commune : elle la met en situation d'irrégularité dans ses procédures d'achats et elle impacte ses frais de fonctionnement en ne lui permettant pas de négocier les coûts auprès des fournisseurs.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que la computation des seuils serait inscrite dans un règlement à venir de la commande publique et qu'il serait attentif à cette question. La chambre prend acte de l'engagement du maire.

4.2.3.2. Le cas de la location d'algecos pour des classes provisoires

Afin de répondre à un besoin de location de modules préfabriqués pour l'installation de deux classes provisoires dans une école élémentaire, la commune a procédé à la consultation de deux entreprises, considérant le marché comme étant en deçà du seuil d'une procédure formalisée.

Le 21 janvier 2019, une première entreprise a fait une proposition de contrat de location pour une durée de 24 mois et plus pour un montant de 13 234 € de frais forfaitaires et un montant mensuel de location de 890 € HT.

Le 4 avril 2019, une deuxième entreprise a fait une offre de location sur 36 mois pour un montant de 18 680 € HT de frais forfaitaires et un montant mensuel de location de 2 830,52 € HT.

Dans un courriel du 19 mars envoyé au maire, le responsable des services techniques souligne la différence de prix importante qui se justifierait selon lui « par la différence de qualité de l'isolation thermique, acoustique et la qualité des matériaux installés ».

Un contrat de location est finalement signé avec la deuxième entreprise le 4 juin 2020 pour une durée de 36 mois minimum. Ce contrat prévoit un loyer mensuel de 2 831 € HT assorti d'un coût de transport, démontage et de grutage de 14 780 € HT⁶².

⁶² 5 440 € HT pour le transport aller et montage, 5 440 € HT pour le transport retour et démontage et 3 900 € HT pour le grutage.

tableau 16 : comparaison des offres de location de modulaires

Coût en € HT	Entreprise n° 1 (devis)	Entreprise n° 2 (devis)	Entreprise n° 2 (contrat)
Frais forfaitaires (montage, transport...)	13 234	18 680	14 780
Montant de la location mensuel	890	2 831	2 831
Montant location sur 24 mois	21 360	67 932	
Total projet sur 24 mois	34 594	86 612	
Total projet sur 36 mois	45 274	120 579	116 696

Source : CRC à partir des données de la commune

La chambre constate que la signature de ce contrat a donné lieu à plusieurs irrégularités :

- la procédure de passation du marché n'a pas respecté la réglementation : le montant de cette prestation étant supérieur au seuil de 90 000 € HT en vigueur en 2019, le marché aurait dû faire l'objet de mesures de publicité et d'une mise en concurrence par un appel d'offre ;
- les deux entreprises ont été consultées à des moments différents et sur des périodes de location différentes (respectivement 24 et 36 mois) ;
- l'entreprise retenue n'est pas la moins-disante. Il est regrettable que la commune n'ait pas mieux défini ses besoins en amont afin d'être en mesure de justifier l'important écart de prix entre les deux candidats (plus du double) par d'éventuelles caractéristiques techniques ;
- le contrat de location a été signé par le maire, conformément à sa délégation⁶³ ; le conseil municipal n'a cependant pas été informé de cette décision contrairement à l'article L. 2122-23 du CGCT⁶⁴ ;
- les deux certificats administratifs établis par le maire à la demande du comptable, en vue du paiement des factures en date du 19 novembre 2019 puis du 27 novembre 2019 ne visent pas la date correcte de contrat. En outre, les montants indiqués ne correspondent pas à ceux du contrat de location. La commune a indiqué dans sa réponse que le premier certificat concernait la prolongation de la durée de la location et le second l'absence d'une nouvelle consultation, un contrat complémentaire ayant été passé avec le prestataire pour deux classes supplémentaires.

4.2.4. Des analyses des offres insuffisamment justifiées

L'analyse par la chambre d'un échantillon de marchés a mis en évidence des insuffisances dans l'analyse des offres. En particulier, deux types de lacunes ont été observées :

- un manque de transparence dans les critères de choix des offres : le choix des offres a pu s'effectuer sur la base de sous-critères qui n'étaient pas énoncés dans le règlement de consultation (cf. § 4.4.1 et 4.4.3) ou sur des modalités de notation qui sont erronées (cf. § 4.4.2) ;
- une insuffisance de justification des notations : les notes attribuées aux différents prestataires ne sont pas justifiées ou les justifications apportées ne sont pas convaincantes (cf. § 4.4.1 et 4.4.2).

Ces points sont approfondis dans la partie 4.4 consacrée à l'analyse de plusieurs marchés.

⁶³ Par délibération du 14 décembre 2017, le conseil municipal a chargé le maire pour la durée du mandat de « prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que tout décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ».

⁶⁴ Cet article prévoit que le maire rende compte au conseil des décisions prises dans le cadre de ses délégations.

4.3. L'exécution des marchés publics

Aux termes de l'article 139 du décret 2016 et de l'article L. 2194 du code de la commande publique, les modifications des contrats de marchés publics ne sont autorisées que si elles ont été prévues initialement, si elles s'avèrent nécessaires, si elles ne pouvaient être prévues par un acheteur diligent (limitées à 50 % d'augmentation dans ce cas), si elles relèvent d'une substitution de titulaire, si elles ne modifient pas substantiellement la nature du marché ou si elles sont de faibles montants, à savoir 10 % pour les marchés de fournitures et de services et 15 % pour les marchés de travaux. Dans tous les cas, la modification du contrat doit être justifiée par l'ordonnateur.

Or, la chambre a constaté l'absence de justification de plusieurs modifications contractuelles.

Elles concernent le marché de travaux relatif aux tennis couverts et le marché de maîtrise d'œuvre pour la construction d'une halle d'éducation physique et sportive, traités ci-après (cf. § 4.4), et le marché de travaux de réaménagement d'un bâtiment communal en pôle culturel.

Ce dernier marché, d'un montant initial de 1 553 777 € HT, a fait l'objet d'une procédure formalisée. Le lot 2 « Charpente couverture » a fait l'objet de deux modifications de contrat renchérissant le montant global du lot de 20,35 %⁶⁵. Une modification de contrat concernant le lot 8 « Plomberie chauffage » a entériné une diminution de 21,80 % du montant initial⁶⁶.

Les avenants pris par la commune ne justifient pas les travaux supplémentaires ou les moins-values. Le détail de ces modifications a été établi le 30 juillet 2020, postérieurement à l'envoi d'une lettre d'observation de la préfecture à ce sujet.

En outre, tout projet d'avenant, entraînant une augmentation du montant global du marché supérieure à 5 %, doit être soumis pour avis à la commission d'appel d'offres lorsque le marché initial avait lui-même été soumis à cette commission. Or, l'ordonnateur n'a transmis aucun procès-verbal de ladite commission d'appel d'offres indiquant que celle-ci avait bien statué sur les avenants.

En conclusion, l'exécution des marchés de la commune se caractérise par un nombre relativement important de modifications au contrat initial. La commune devrait mieux définir ses besoins en amont et s'attacher à bien justifier les modifications en cours de contrat, ce à quoi elle s'est engagée dans sa réponse apportée à la chambre.

⁶⁵ Montant initial du lot 2 = 142 106,07 € et montant après modifications = 171 027,87 €.

⁶⁶ Montant initial du lot 8 = 349 137,81 € et montant après modifications = 273 016,01 €.

4.4. Analyse de marchés

4.4.1. Fourniture de bons d'achat d'une valeur de 50 € TTC pour chaque foyer de la commune de Saint-Jory

4.4.1.1. La passation du marché

Par délibération du 24 janvier 2019, la commune a décidé de l'octroi d'un bon d'achat de 50 € par foyer, afin d'apporter une aide aux habitants de Saint-Jory et de soutenir le commerce de proximité de la commune.

Pour ce faire, la commune n'a pas inscrit son action dans le cadre d'un régime d'aides aux habitants mais a engagé, le 25 janvier 2019, un marché à bons de commande assorti d'un mini (25 bons équivalents d'achat de 50 €) et d'un maxi (2 700 bons équivalents d'achat de 50 €). La prestation attendue comprend la fourniture de bons d'achat d'une valeur de 50 € TTC, utilisés pour payer du carburant et/ou des denrées alimentaires et/ou des prestations de service. Elle comprend également l'impression, la personnalisation, le conditionnement et la livraison des bons d'achats.

Trois candidats ont répondu à l'offre. Deux entreprises spécialisées dans l'édition et la gestion de chèques services et un groupement de commerçants de Saint-Jory. L'offre du groupement des commerçants de Saint-Jory a été retenue à l'issue de l'analyse des offres.

L'analyse de l'attribution de ce marché soulève plusieurs observations de la chambre :

- **sur la recevabilité des candidatures** : le rapport d'analyse des offres indique, à la suite de l'examen des candidatures, que les dossiers sont complets à l'exception de celui du groupement représenté par une entreprise dont l'attestation d'assurance est manquante. Le rapport indique que, conformément au cahier des clauses administratives particulières, le titulaire du marché dispose d'un délai de sept jours calendaires à compter de la demande du pouvoir adjudicateur pour fournir les pièces manquantes. Néanmoins, ce délai n'a pu être tenu puisque les délais d'examen de cette consultation ont été très réduits. La date limite de remise des offres a en effet été fixée au vendredi 15 février 2019 à 18h00, l'ouverture des plis a été faite le même jour à 18h30 et les courriers aux deux candidats non retenus sont datés également du 15 février. La recevabilité de la candidature du groupement n'a donc pu être établie avant le choix de l'attributaire ;
- **sur la transparence des critères de notation** : le règlement de consultation mentionne, sans les détailler, trois critères pris en compte pour l'attribution du marché, le délai d'exécution et de livraison (30 %), la qualité technique de l'offre (30 %) et la qualité du service rendu à l'utilisateur (40 %). L'analyse des offres s'est basée sur des sous-critères faisant l'objet d'une pondération, dont l'agrégation a constitué la notation pour chacun des critères. Or il est de jurisprudence constante que l'utilisation de sous-critères pondérés doit être affichée dès le règlement de consultation⁶⁷ ;
- **sur la notation des candidats** : le tableau d'évaluation des candidats note le critère n° 1 « délai d'exécution et de livraison » à partir de deux sous-critères dont celui des modalités de livraison (sécurisation, conditionnement, plis inviolables...). Concernant l'offre du candidat retenu, ce

⁶⁷ S'il décide de faire usage de sous-critères, l'acheteur doit porter à la connaissance des candidats la pondération ou la hiérarchisation de ces sous-critères, dès lors que, eu égard à leur nature et à l'importance de cette pondération ou hiérarchisation, ils sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres ainsi que sur leur sélection. De tels sous-critères doivent en effet être regardés comme de véritables critères (cf. Conseil d'État, 18 juin 2010, *commune de Saint-Pal-de-Mons* ; Conseil d'État, 17 juin 2015, *société Proxiserve* ; cour d'appel administrative de Nantes, 19 décembre 2014, *commune de la Bohalle*).

sous-critère pourtant complété comme « non précisé », se voit attribuer deux points sur cinq. Une notation juste aurait dû attribuer zéro point à ce critère, ce qui aurait modifié le classement final des candidats ;

- en outre, le deuxième critère relatif à la qualité du service rendu à l'utilisateur met en avant le sous-critère « Accessibilité, praticité et simplicité d'utilisation des bons d'achat ». À ce titre, les deux candidats évincés ont obtenu la note de deux compte tenu du fait qu'ils ont présenté « peu de choix de prestataires dans le nord du département, peu accessible pour les personnes non véhiculées par exemple ». Cette analyse semble abusive dans la mesure où la liste des partenaires fournie par l'un des deux candidats fait apparaître 16 prestataires sur Saint-Jory (dont trois supermarchés, une boucherie, trois boulangeries, trois pizzerias...) et 36 prestataires dans les communes limitrophes⁶⁸.

Il ressort de cet ensemble d'observations que le principe d'égalité d'accès des candidats à la commande publique a été méconnu.

4.4.1.2. La nature du marché et son exécution

Dans ses lettres d'observations du 6 mars et du 1^{er} avril 2019, la préfecture a émis des réserves sur la légalité du dispositif retenu par la commune. Le régime juridique du marché public ne convient pas, les bons d'achat n'ayant pas pour finalité de répondre à un besoin propre de la commune, ni réellement à un besoin public. Un régime d'aide aurait dû lui être préféré, à la condition que l'aide soit ciblée sur les besoins d'une certaine catégorie de population, déterminée en fonction de critères sélectifs. La préfecture a ainsi invité la commune à « renoncer à la procédure de dévolution publique envisagée pour la fourniture de bons d'achats » afin de « s'inscrire pleinement dans le cadre légal ».

La chambre constate également que les bons d'achat auraient dû faire l'objet non pas d'un paiement *a priori* par la commune, mais d'un remboursement *a posteriori* du fournisseur, sur présentation du titre utilisé par les habitants de la commune (sur le modèle des chèques restaurant ou des chèques services). Avec ce mécanisme, seuls les bons d'achat utilisés auraient été payés par la commune.

Or, la commune a acheté la totalité des bons d'achat aux commerçants pour un montant de 132 k€, se plaçant dès le départ au maximum d'un marché à bons de commande disposant pourtant d'un mini et d'un maxi. Les commerçants ont ainsi été rémunérés avant prestation et sans service fait. Ce mécanisme peut ainsi s'apparenter à une subvention déguisée des commerçants, dont certains ont bénéficié de l'argent public ainsi distribué sans contrepartie. Comme explicité ci-après, la commune a acheté un montant total de 30 025 € de bons⁶⁹ qui n'ont pas été distribués aux habitants de la commune comme prévu dans le mécanisme initial, soit près de 23 % du montant total du marché.

Enfin, si la délibération prise par la commune avait pour objectif, au-delà de l'aide aux habitants de Saint-Jory, le soutien au commerce de proximité de la commune, le dispositif retenu a bénéficié uniquement à 12 commerçants⁷⁰ et aux exposants du marché de plein vent sur la

⁶⁸ 25 sur Bruguères, cinq sur Lespinasse et six sur Gagnac-sur-Garonne.

⁶⁹ Bons distribués à des associations diverses pour 15 130 € et bons non distribués du tout pour 14 895 €.

⁷⁰ Y compris un coach sportif indépendant.

cinquantaine de commerces (hors marché de plein vent) que compte la commune⁷¹. En outre la moitié des bons achetés (62 k€) a concerné un supermarché⁷².

4.4.1.3. La distribution des bons d'achat

La distribution et l'utilisation de ces bons n'ont pas fait l'objet d'un réel suivi ni d'un bilan par la commune.

En réponse aux demandes de la chambre, cette dernière a précisé que « la distribution s'est déroulée sur la base d'un fichier anonyme. La distribution s'est faite par foyer sur présentation de l'avis d'imposition de la taxe d'habitation. À ce moment-là, le bon était enregistré et distribué contre signature ».

Tous les bons n'ayant pas été distribués, ils ont été remis au centre communal d'action sociale (CCAS) et à diverses associations pour être distribués à leurs bénéficiaires. Une association a ainsi été destinataire de 12 190 € de bons.

tableau 17 : liste des associations destinataires des bons

Structure / Association	Montant remis
Association 1	937 bons pour un montant total de 12 190 €
CCAS	55 bons pour un montant total de 1 150 €
Association 2	36 bons de 25 € soit 900 €
Association 3	24 bons de 25 € soit 600 €
Besoins propres mairie	2 bons de 25 € soit 50 €
Besoins propres CCAS	2 bons de 25 € soit 50 €
Administrée CCAS	2 bons de 25 € soit 50 €
Administrée CCAS	2 bons à 25 € et 9 bons à 10 € soit 140 €

Source : CRC à partir des documents de la commune

La commune a établi, lors du contrôle de la chambre, que le montant total des bons non distribués, à l'issue de la distribution aux habitants et de la distribution supplémentaire à diverses associations, s'élevait à 14 895 €.

La chambre constate que ces transferts de bons d'achat ont seulement fait l'objet d'une attestation de remise, que la délibération initiale ne prévoyait pas la remise de bons à des associations ni au CCAS et qu'aucune décision du maire n'en a fait état. Dès lors, ils ne disposent pas de base juridique et constituent des subventions indirectes.

De plus, à deux reprises au moins, ces bons ont été utilisés pour un motif différent de celui validé par le conseil municipal : ils ont servi à l'achat de fleurs ornementales pour des événements organisés par la mairie ou par le CCAS.

⁷¹ Ont été comptabilisés uniquement les commerces équivalents à ceux retenus dans le groupement titulaire du marché à bons de commande (cf. annuaire des commerçants de la commune).

⁷² Cf. tableau 48 en annexe 3.

La commune aurait dû créer une régie temporaire de recettes qui aurait constitué le cadre du maniement de ces bons d'achat, considérés comme des valeurs inactives⁷³. La mise en place d'une comptabilité des valeurs inactives par le régisseur aurait ainsi permis un suivi comptable régulier des bons d'achat. En outre, les bons d'achat qui n'ont pas été distribués auraient dû être retournés au comptable pour destruction.

Ainsi, la chambre constate que ce marché présente des irrégularités tant dans sa passation que dans son exécution : les principes d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures et de paiement après service fait n'y sont pas respectés. La distribution des bons aurait dû se faire dans le cadre d'une régie de recette et ses modalités être définies par une délibération du conseil ou une décision du maire. Au-delà, ce dispositif n'aurait pas dû relever du régime des marchés publics mais de celui du régime des aides, dans des conditions bien délimitées.

4.4.2. Marché de travaux de construction de deux tennis couverts et club-house, aménagement d'une salle d'activité et modification de vestiaires existants

Le marché de travaux pour la construction de deux tennis couverts, du club-house, de l'aménagement d'une salle d'activité et de la modification de vestiaires existants a fait l'objet d'une procédure adaptée en application de l'article 27 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. La publicité du marché a bien été effectuée selon la réglementation en vigueur⁷⁴.

Ce marché de 14 lots a bénéficié d'une prestation de maîtrise d'œuvre. Le règlement de consultation a précisé les critères de sélection des offres : la valeur technique de l'offre et sa conformité (60 %), le prix des prestations (40 %).

La chambre constate que l'analyse des offres n'est pas satisfaisante à plusieurs titres :

- les notes brutes attribuées pour la valeur technique et pour le prix vont de 1 à 4, sans que l'on sache sur quelle base elles ont été attribuées⁷⁵ ;
- les notes attribuées ne permettent pas de discriminer les entreprises sur la valeur technique de leurs offres respectives : de manière générale, toutes les offres d'un même lot ont reçu une note technique identique ;
- dans les rares cas où les notes techniques diffèrent au sein d'un lot, celles-ci ne sont pas toujours justifiées ou ne reflètent pas les observations faites en commentaire (cf. ci-après) ;
- les modalités d'attribution des notes pour le prix, ne respectant pas la méthode de la proportionnalité, sont erronées : ainsi, pour chacun des lot, l'entreprise présentant le prix le plus élevé s'est vue attribuée une note de 1, celle présentant le deuxième prix le plus élevé une note de 2, etc. Les écarts de notation sont donc égaux à un point, quelques soient les écarts de prix proposés, ce qui introduit un biais dans l'analyse des offres. La méthode habituellement utilisée consiste à attribuer la note maximale à l'entreprise la moins chère puis à effectuer un calcul de proportionnalité entre ce prix minimal et les prix proposés par les autres entreprises.

⁷³ La fiche III-8 sur le contrôle et la comptabilité des régies et l'instruction n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 précisent que par valeurs inactives, il faut entendre : « des formules de différente nature qui n'acquièrent une valeur ou ne forment un titre que dans la mesure où elles ont fait l'objet d'une émission par le comptable ou un agent habilité à cet effet [...] Par ailleurs, les valeurs inactives peuvent être définies comme des objets non monétaires, permettant d'acquitter le prix d'un service rendu et comportant à cet effet une valeur faciale (tickets, cartes privatives, bons). ».

⁷⁴ Publication sur le site de la commune et sur le site de la Dépêche du Midi.

⁷⁵ Il semble que le nombre maximum de points attribués pour la note technique soit de quatre lorsqu'il y a quatre candidats, de trois en présence de trois candidats, etc.

Ainsi, une entreprise a été attributaire du lot 1, alors que les commentaires inscrits dans le tableau d'analyse soulignent que le positionnement technique de cette entreprise est moins détaillé voire plus faible que celui de ses concurrents⁷⁶. Une note de 2,5 lui a été attribuée contre trois pour les deux autres entreprises. Ce faible écart ne semble pas justifié au regard des commentaires. De plus, cette entreprise, qui a présenté le coût le plus faible, a bénéficié du maximum de points alors que les analyses de son prix par le maître d'œuvre soulignaient son incomplétude.

Deux entreprises ont répondu sur le lot 13 traitant du revêtement du sol sportif. Alors qu'il attribue une note technique de deux à l'entreprise A et une note technique de 1,75 à l'entreprise B, l'ordonnateur n'a pas justifié cet écart de notation. Le tableau d'analyse des offres ne présente aucun commentaire sur la qualité technique des offres des deux candidats. En outre, il apparaît que l'entreprise B est plus chère que l'entreprise A de 738,41 € soit de 0,82 %. Si l'ordonnateur avait tenu compte de l'écart des montants des offres dans la notation en utilisant la méthode usuelle, la note de l'entreprise B aurait été de 1,98 et non de 1. L'écart entre les deux notes est ainsi très faible et n'est pas justifié dans l'analyse des offres.

tableau 18 : analyse des offres du lot 13 « Revêtement du sol sportif »

	Montant de l'offre HT	Note technique brute	Coefficient	Note technique pondérée	Note prix brute	Coefficient	Note prix pondérée	Note globale	Classement
Notation établie par l'ordonnateur									
Entreprise A	90 415,20	2,00	0,60	1,20	2,00	0,40	0,80	2,00	1
Entreprise B	91 153,61	1,75	0,60	1,05	1,00	0,40	0,40	1,45	2
Avec un calcul tenant compte des écarts de prix									
Entreprise A	90 415,20	2,00	0,60	1,20	2,00	0,40	0,80	2,00	1
Entreprise B	91 153,61	1,75	0,60	1,05	1,98*	0,40	0,79	1,85	2

Source : CRC à partir du tableau d'analyse des offres

* $90\,415 \times 2 / 91\,153 = 1,98$ (application du principe de proportionnalité)

L'exécution du marché a fait l'objet de neuf avenants sur les différents lots, qui n'appellent pas d'observation particulière, à l'exception de l'avenant du lot n° 8. Ce dernier, d'un montant de 924 € HT sur un montant initial du marché de 3 318 € HT, représente en effet une plus-value s'élevant à 27,85 %, qui est insuffisamment justifiée⁷⁷.

Ainsi, la chambre constate que ce marché présente des irrégularités tant dans sa passation que dans son exécution : les principes d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures n'y sont pas respectés.

4.4.3. Marché de maîtrise d'œuvre pour la construction d'une halle d'éducation physique et sportive

L'examen de ce marché par la chambre a mis en évidence plusieurs irrégularités au regard du code de la commande publique tant au niveau de la passation que de son exécution.

⁷⁶ Tableau d'analyse des offres, page 9.

⁷⁷ La modification technique à l'origine de la différence n'est pas justifiée.

4.4.3.1. La passation et l'attribution du marché

Une première consultation pour le recrutement de la maîtrise d'œuvre pour la construction d'un gymnase a été engagée en mai 2019. À l'issue de la procédure et de l'analyse des offres, un cabinet d'architecte a été retenu le 16 mai 2019.

Suite à un courrier de l'ordre des architectes en date du 31 mai 2019, la commune a classé la consultation sans suite et a procédé à une nouvelle consultation. Ce courrier alertait en effet la commune sur l'impossibilité de respecter les délais demandés dans le programme (démarrage des études à partir du mois de mai-juin 2019, livraison fin 2019) et sur le risque d'engendrer des coûts supplémentaires en ne réalisant pas d'études suffisamment sérieuses en phase amont. L'ordre des architectes soulignait que cet impératif de calendrier était d'autant plus impactant que le délai d'exécution était le critère qui avait le plus de poids dans la consultation engagée (pondéré à 40 %).

Si le pouvoir adjudicateur peut tout à fait classer sans suite une procédure de consultation, y compris lorsque le marché a été attribué, cette décision est subordonnée à l'existence d'un motif d'intérêt général qu'il lui appartient d'établir. Le pouvoir adjudicateur n'est pas tenu de publier la décision de déclarer sans suite une procédure mais il doit en revanche indiquer dans l'avis de marché d'une éventuelle nouvelle consultation que cette nouvelle procédure a été initiée à la suite d'une décision de renoncer à passer le marché pour des motifs d'intérêt général. Dans ce cas, la nouvelle procédure doit prendre en compte le motif d'intérêt général précédemment invoqué et en tirer les conséquences.

En l'espèce, la commune n'a pas justifié le classement sans suite de la procédure et a engagé en juin 2019 une nouvelle consultation sans que l'avis de marché ne mentionne le classement sans suite.

En outre, si elle a modifié le poids accordé au délai d'exécution, désormais pondéré à 30 %, la durée prévisionnelle des travaux n'a cependant pas été modifiée (fixée à quatre mois dans le programme).

À l'issue de cette nouvelle procédure, l'offre du même cabinet d'architecte a une nouvelle fois été retenue.

Le règlement de consultation indiquait que l'offre serait sélectionnée selon trois critères : les capacités professionnelles et techniques (40 %), le prix (30 %) et les délais d'exécution (30 %).

Le critère relatif aux capacités professionnelles et techniques n'a pas constitué un critère discriminant, l'ordonnateur ayant considéré que tous les candidats pouvaient obtenir la note maximale sur ce critère « au vu de leurs expériences ».

L'analyse des offres n'a pas respecté le règlement de consultation :

- d'une part, ce dernier indiquait que la forme du prix serait un pourcentage du coût des travaux. Or le tableau d'analyse des offres ne reprend pas le pourcentage du coût des travaux mais se base sur un montant global indiqué en TTC constitué par la somme des coûts de l'architecte, de l'ordonnancement de pilotage et de coordination et du système de sécurité incendie ;
- d'autre part, l'analyse des offres présente un critère de délais décomposé en deux sous-critères, délai pour les études et délai pour les travaux, respectivement notés sur 15. Ces deux sous-

critères n'avaient pas été annoncés dans le règlement de consultation et n'auraient donc pas dû être utilisés⁷⁸.

En outre, l'analyse des offres comporte une erreur d'appréciation sur les délais d'exécution. Le candidat n° 3, candidat retenu, aurait en effet, selon le tableau ci-après, des délais très inférieurs à ceux des autres candidats. Or l'examen des dossiers de candidature a souligné que cet écart est dû à une erreur d'interprétation des délais d'études et de travaux par la commune, ce que confirme la date de réception des travaux fixée au 14 février 2019 par le candidat retenu, soit deux semaines avant celle du candidat arrivé en deuxième position, le candidat n° 4. La prise en compte des notes rectifiées ne modifie pas, néanmoins, le classement des candidatures et le choix de l'architecte retenu.

tableau 19 : récapitulatif des délais proposés par les huit candidats

Candidat	Délais études (en semaine)	Délais travaux (en semaine)	Total délais (en semaine)	Date prévisionnelle de livraison
Candidat n° 1	33	21	54	Mars 2020
Candidat n° 2	46	25	71	Avril 2020
Candidat n° 3 - retenu	12	21	33	Non indiqué dans le rapport d'analyse des offres ⁷⁹
Candidat n° 4	36	18	54	Fin février 2020
Candidat n° 5	49	20	69	Mi-juin 2020
Candidat n° 6	48	24	72	Mai 2020
Candidat n° 7	56	26	82	Fin juillet 2020
Candidat n° 8	38	23	61	Fin avril 2020

Source : CRC à partir du tableau d'analyse des offres du 26 juin 2019

Enfin, les courriers de notification de rejet pour les candidats non retenus et d'attribution pour le candidat retenu ont été envoyés le 11 juillet 2019. Le pouvoir adjudicateur indique dans ce dernier courrier que le marché débute à la date de notification du présent courrier et qu'est joint « pour attribution et notification une copie de l'acte d'engagement dûment signé ». L'acte d'engagement transmis par la commune est pourtant daté du 26 juillet 2019 par l'ordonnateur et notifié le 1^{er} août 2019 par le soumissionnaire. La chambre rappelle qu'un délai minimal de 11 jours⁸⁰ doit être respecté entre la notification de rejet et d'attribution et la signature du marché.

4.4.3.2. L'exécution du marché

Le programme initial de la commune, sur la base duquel a été lancée la consultation de maîtrise d'œuvre, était estimé à un montant de travaux de 583 400 € HT⁸¹.

La rémunération du maître d'œuvre telle que prévue au marché attribué le 30 juillet 2019 s'élevait à 6,17 % du montant des travaux soit un montant du marché de 43 200 € HT.

Or, dès le démarrage de sa mission, la faisabilité technique et financière du programme a été remise en cause par le maître d'œuvre. Le compte-rendu de la réunion du 30 juillet 2019 note en effet que « la maîtrise d'œuvre s'interroge sur le principe du système constructif envisagé qui a servi à définir l'enveloppe financière du programme ». S'en suit une énumération des points définis dans le programme initial qui ne sont pas conformes à l'utilisation future de l'équipement. La chambre constate qu'il aurait été de bonne gestion que le candidat au marché de maîtrise

⁷⁸ Cf. § 4.4.1.

⁷⁹ L'offre du candidat précisait bien pourtant une livraison prévue au 14 février 2020.

⁸⁰ 11 jours en cas de notification par voie électronique, 16 jours sinon.

⁸¹ Voies et réseaux divers comprises.

d'œuvre signale dès la procédure de consultation la non faisabilité technique et financière du projet.

En outre, la commune a fait évoluer le projet de manière importante au cours des premières réunions avec le maître d'œuvre, et un avenant est ainsi signé le 22 novembre 2019 afin de prendre en compte « l'évolution non substantielle et financière du programme arrivé en phase avant-projet définitif ». Ces évolutions conséquentes, contrairement à ce qu'affirme l'avenant, soulignent l'absence de définition préalable de ses besoins et du projet souhaité par la commune.

L'enveloppe financière prévisionnelle des travaux prévus pour la construction de la halle d'éducation physique et sportive a été modifiée de manière conséquente, passant de 583 400 € HT à 905 000 € HT, entraînant une revalorisation des honoraires de maîtrise d'œuvre fixés à 6,17 % du montant total des travaux. L'avenant porte les honoraires du maître d'œuvre à un montant de 55 826 € HT soit une augmentation de 55 % par rapport au marché initial. Un deuxième avenant est intervenu afin de prendre en compte l'impact d'une modification du programme initial (construction d'un vestiaire supplémentaire) sur les honoraires de la maîtrise d'œuvre (+ 1 200 € HT) portant les honoraires finaux à 57 026 € HT.

Concernant les délais, la phase d'études a finalement duré sept mois, la consultation pour le marché de travaux ayant été lancée le 31 janvier 2020. L'avis de publication indique que la durée du marché de travaux est de sept mois. Le marché a été attribué le 13 juillet 2020, avec une réception prévisionnelle fin février 2021, soit plus d'un an après la date prévisionnelle mentionnée dans la réponse du maître d'œuvre. Si la crise de la Covid-19, et le premier confinement en particulier, ont certainement eu un impact sur ces délais, l'évolution du projet explique principalement le rallongement des délais. Ce constat est particulièrement regrettable dans la mesure où la commune avait fait du délai le principal critère de choix de la maîtrise d'œuvre et avait voulu imposer des délais de réalisation particulièrement resserrés.

Le marché de maîtrise d'œuvre pour la construction d'une halle sportive présente plusieurs irrégularités au niveau de la procédure de passation (absence d'information d'une précédente consultation classée sans suite, existence de sous-critères non prévus dans le règlement de consultation, erreurs de notation sur les délais dans l'analyse des offres). L'exécution du marché (modification du contrat suite à un doublement de l'enveloppe financière du projet dès son démarrage, allongement important des délais par rapport à l'engagement initial) interroge sur la pertinence, voire la régularité, du choix du candidat, retenu principalement sur des critères de délai. Elle souligne le manque de précision de la commune dans la définition de ses besoins en amont du lancement des consultations.

4.5. Conclusion et recommandations sur l'achat public

En conclusion, la chambre souligne le défaut d'organisation et d'anticipation de la commune de Saint-Jory en matière de commande publique. Cette dernière ne respecte pas les principes de la commande publique que ce soit hors marché ou dans le cadre des marchés publics (nombreuses irrégularités dans la passation comme dans l'exécution des marchés publics).

Ces enjeux sont d'autant plus importants que la commune connaît un développement important et que ses projets génèrent des achats et des investissements conséquents, mis en œuvre à travers des marchés de prestations et de travaux. Les ambitions de la commune rendent d'autant plus nécessaire une meilleure organisation de l'achat public.

La mise en place d'une nomenclature des achats et un travail de computation des seuils lui permettraient d'une part de mieux définir ses besoins, d'autre part de respecter les procédures. Un guide des procédures formalisé et diffusé à l'ensemble des élus et agents lui permettrait d'assurer le respect des principes de la commande publique et notamment de garantir la transparence des procédures et l'égalité de traitement des candidats.

Recommandations

3. Adopter une nomenclature des achats afin de les optimiser et de respecter le principe de la computation des seuils. *Non mise en œuvre.*

4. Mettre en place un document explicitant l'ensemble des procédures d'achat formalisé ou non formalisé de la commune. *Non mise en œuvre.*

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur dans sa réponse, mais faute de réalisation à ce stade, les recommandations sont considérées comme non mises en œuvre.

4.6. Une occupation du domaine public sans redevance ni mise en concurrence

Par délibération du 19 décembre 2018, le conseil municipal a autorisé la signature d'une convention d'occupation du domaine public avec une entreprise pour l'installation et l'exploitation d'un téléski nautique sur un lac communal.

La convention, signée le 21 décembre 2018, prévoit l'occupation à titre gratuit du lac pour la période 2019-2023. Cette occupation présente un caractère permanent (installation à l'année). La convention prévoit des contreparties : mise à disposition des jeunes de Saint-Jory de 10 créneaux par an de deux heures pour deux téléskis et huit *stand up paddle* ; réduction de 3 € pour les résidents de la commune sur les tarifs de téléski et de *paddle*.

La chambre relève que cette convention est irrégulière pour deux motifs :

- elle prévoit la gratuité de l'occupation du domaine public en méconnaissance de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques qui pose le principe selon lequel toute occupation ou utilisation privative du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance. Si des mises à disposition à titre gratuit peuvent exceptionnellement être décidées, elles sont strictement encadrées⁸² : il faut qu'un intérêt public le justifie et que l'activité exercée sur le domaine soit dépourvue de tout caractère lucratif⁸³ ;
- elle a été conclue sans publicité ni mise en concurrence préalables en méconnaissance de l'ordonnance 19 avril 2017 prise dans le cadre de la loi Sapin 2. L'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que lorsque les titres d'occupation du domaine public permettent à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'attribution doit faire l'objet d'une procédure de sélection librement organisée par l'autorité compétente et présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, après procédure de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester.

⁸² L. 2125-1 du code général de la propriété publique.

⁸³ Selon le juge administratif, l'intérêt général justifiant une occupation gratuite du domaine au bénéfice d'associations à but non lucratif peut notamment résider dans « la tenue de manifestations à caractère caritatif, social ou humanitaire organisées par des associations type loi 1901 », ou encore de « manifestations présentant, pour la ville, un intérêt communal certain ». La jurisprudence a rappelé à plusieurs reprises que l'occupation privative du domaine public des collectivités territoriales est soumise à un principe général de non-gratuité (Conseil d'État, 11 février 1998, *ville de Paris c/ association pour la défense des droits des artistes peintres sur la place de Tertre* ; cour administrative d'appel de Marseille, 6 décembre 2004, *commune de Nice*).

Si l'occupation du domaine public donne lieu à des contreparties précisément identifiées dans la convention (cf. *supra*), elles ne peuvent pour autant justifier l'absence de redevance. En revanche, la chambre attire l'attention de la commune sur l'existence de ces contreparties qui pourraient entraîner la requalification de la relation avec l'entreprise en délégation de service public ou en contrat de marché public.

Afin de régulariser et de sécuriser l'occupation du domaine public, la chambre recommande à la commune de mettre en place une redevance d'occupation du domaine public.

Recommandation

5. Mettre en place une redevance d'occupation du domaine public à destination de la société d'exploitation des téléskis sur le lac communal. *Non mise en œuvre.*

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune indique en avoir pris acte. Cependant, faute de réalisation à ce stade, la recommandation est considérée comme non mise en œuvre.

5. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

5.1. La qualité de l'information budgétaire

5.1.1. Une information budgétaire lacunaire

Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs EPCI de documents d'informations budgétaires et financières prévoit l'obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants de publier sur leur site internet les données essentielles relatives au budget. Il mentionne notamment que ces documents « doivent être accessibles, lisibles et conformes aux documents soumis à l'organe délibérant ».

La chambre relève que les informations financières essentielles de la commune de Saint-Jory ne sont pas toutes en ligne sur son site internet et qu'il n'est pas possible d'avoir accès aux principaux documents budgétaires, notamment le compte administratif et le rapport d'orientations budgétaires. En revanche, les budgets primitifs depuis 2014 sont publiés.

5.1.2. Un débat d'orientations budgétaires insuffisant

Sur la période contrôlée, le conseil municipal a adopté les rapports portant débat d'orientations budgétaires conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT⁸⁴.

⁸⁴ Cet article prévoit que « le maire présente au conseil municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique ».

Cependant, le contenu de ces rapports, notamment pour les années 2018 à 2020, appelle quelques observations :

- les informations relatives au contexte économique national, régional, départemental et local représentent près de trois quart des rapports présentés et laissent peu de place aux informations relatives à la commune dont notamment les orientations budgétaires pour le prochain budget ;
- aucun élément prospectif chiffré n'est communiqué notamment en matière de dépenses de fonctionnement et d'investissement ;
- si les rapports soulignent l'évolution à la baisse de l'encours de la dette et situent le désendettement de la commune de Saint-Jory selon plusieurs angles de comparaison, aucun élément n'est cependant mentionné concernant les lignes de trésorerie que la commune contracte chaque année pour financer son fonctionnement.

5.1.3. L'incomplétude des annexes des comptes administratifs

Si les états prévus aux articles L. 2313-1, R. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT ont été correctement annexés aux comptes administratifs sur la période contrôlée, la chambre relève cependant plusieurs informations erronées ou manquantes dans ces documents :

- l'état sur le détail des crédits de trésorerie (compte 51931) n'a pas été complété alors que la commune a contracté plusieurs lignes de trésorerie entre 2017 et 2020 ;
- l'état relatif à l'encours de dette présente des écarts⁸⁵ avec les montants indiqués aux comptes de gestion. Ces discordances altèrent la fiabilité des informations figurant dans les documents budgétaires et doivent être corrigées en lien avec le comptable ;
- l'état des sorties des biens d'immobilisations (A10.2) n'est pas complété de manière exhaustive et diffère en montant de l'état sur les opérations de cession (A10.3). Cette différence montre que la commune a cédé des biens qui ne figuraient pas dans son inventaire ;
- l'état relatif à la situation des autorisations de programme et crédits de paiement ne retrace pas les crédits réellement consommés durant l'exercice précédent et les restes à financer sur l'autorisation de paiement votée par le conseil municipal.

5.1.4. Des prévisions budgétaires en investissement à améliorer

Selon les termes de l'article L. 1612-4 du CGCT, le budget primitif d'une commune doit être équilibré et l'évaluation des recettes et des dépenses réelles doit être sincère. Celles-ci ne doivent pas être volontairement surévaluées, ni sous-évaluées⁸⁶.

Le taux d'exécution des crédits se définit comme le rapport entre le montant des émissions budgétaires et le montant des crédits votés.

Si la commune bénéficie de bons taux de réalisation en fonctionnement avec une moyenne de 94 % en dépenses et 104 % en recettes, en investissement, les réalisations atteignent une moyenne de 54 % des dépenses prévues et de 38 % des recettes. Ces niveaux sont insatisfaisants alors que la commune a mis en place une gestion en autorisation de programme et crédit de

⁸⁵ Cf. tableau 49 en annexe 4.

⁸⁶ Conseil d'État, 23 décembre 1988, n° 60678.

paiement pour ses opérations les plus importantes. La commune devrait s'attacher à améliorer sa programmation pluriannuelle afin de rapprocher les prévisions des réalisations budgétaires.

tableau 20 : exécution budgétaire du budget primitif depuis 2014⁸⁷

En €		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Section de fonctionnement	Dépenses réelles prévues	5 496 773	5 237 917	5 517 026	5 722 594	5 441 715	6 419 883	7 035 655
	Dépenses réelles réalisées	5 319 350	5 102 340	5 380 863	5 070 499	5 166 017	5 975 709	6 435 386
	Taux de réalisation	96,80 %	97,40 %	97,50 %	88,60 %	94,90 %	93,10 %	91,47 %
	Recettes réelles prévues	5 264 677	6 710 260	6 071 523	8 487 448	5 709 409	5 770 979	6 446 454
	Recettes réelles réalisées	5 410 040	6 766 894	6 305 208	8 245 634	6 284 585	6 135 244	6 818 454
	Taux de réalisation	102,80 %	100,80 %	103,80 %	97,20 %	110,10 %	106,30 %	105,77 %
Section d'investissement	Dépenses réelles prévues	3 274 210	2 502 676	2 647 823	5 062 691	3 699 658	4 402 449	6 365 913
	Dépenses réelles réalisées	1 778 180	1 691 189	989 425	3 406 266	2 757 431	1 702 310	2 268 990
	Taux de réalisation	54,30 %	67,60 %	37,40 %	67,30 %	74,50 %	38,70 %	35,64 %
	Recettes réelles prévues	3 180 850	1 360 453	1 892 040	1 978 694	2 343 428	4 610 638	6 749 994
	Recettes réelles réalisées	1 509 696	753 485	367 783	1 000 525	991 046	1 364 154	1 629 203
	Taux de réalisation	47,50 %	55,40 %	19,40 %	50,60 %	42,30 %	29,60 %	24,14 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Jusqu'en 2016, la commune adoptait chaque année un budget supplémentaire uniquement pour intégrer les résultats de l'exercice précédent, qui n'avaient, au moins pour la période 2014-2016, que peu d'effet sur l'équilibre budgétaire. Depuis 2017, la commune a fait le choix d'intégrer dès le budget primitif les résultats de l'exercice antérieur.

5.2. La fiabilité des comptes

5.2.1. L'organisation de la fonction financière

L'organisation et le pilotage de la fonction financière sont insuffisants au regard des enjeux de la commune.

La directrice générale des services assure également le rôle de responsable des finances. À ce titre, elle effectue le suivi et le contrôle de l'exécution budgétaire et est assistée par un collaborateur en charge des opérations comptables de la commune.

Le cadre de la gestion financière municipale est sommaire. La commune n'a ni règlement financier ni guide des procédures et n'a pas formalisé de démarche de contrôle interne alors même que le taux de rejet s'élevait à près de 3 %⁸⁸ au niveau de la trésorerie en 2019.

Sur la période, une seule note de service concernant le circuit d'un bon de commande et de la tenue d'une comptabilité d'engagement a été transmise aux services, en 2017 et une communication relative aux opérations de clôture des comptes est adressée chaque année en novembre à l'ensemble des services.

⁸⁷ Compte tenu du manque de fiabilité des restes à réaliser, ceux-ci ne sont pas repris dans le tableau.

⁸⁸ Source : comptable public de la commune.

Au cours de la période sous revue, la commune n'a pas engagé de démarche de fiabilisation de ses comptes. Aucune convention partenariale entre la commune et le comptable n'a été conclue. Pourtant, la formalisation d'une telle convention permettrait d'engager les travaux nécessaires à l'amélioration de la qualité comptable (imputation, pièces justificatives, rattachements) ainsi qu'à celle du contrôle et du suivi des immobilisations, des régies et du recouvrement (cf. *infra*).

Recommandation

6. Améliorer la gestion financière de la commune par la mise en place de procédures écrites notamment dans le cadre d'un règlement financier. *Non mise en œuvre.*

5.2.2. La fiabilité du résultat de l'exercice

5.2.2.1. Une comptabilité d'engagement insatisfaisante

Si la commune met en œuvre une comptabilité d'engagement depuis 2016, son suivi est manifestement insuffisant. Aucun guide de procédure n'est à disposition des services et seule la note de 2017 susmentionnée aborde ce point. Cette situation conduit à des engagements et mandats émis après réception des factures, et pour certains, émis sur l'exercice suivant la date de réception de la facture. La chambre rappelle le principe d'indépendance des exercices.

Bien qu'en progression, le taux d'engagement reste faible : il s'élève à 38,5 % en 2019⁸⁹ contre 26,9 % en 2018⁹⁰.

Le fait que de nombreux engagements juridiques vis-à-vis de tiers ne soient pas retracés dans la comptabilité d'engagement de l'ordonnateur l'amène à devoir faire face à un afflux de factures dont les montants cumulés, supérieurs aux autorisations budgétaires votées par l'assemblée délibérante, sont nécessairement retardés dans leur paiement. Il en résulte les difficultés de trésorerie que la commune rencontre depuis 2017.

Aussi, ces insuffisances dans la tenue de la comptabilité en droits constatés ont des conséquences significatives sur la fiabilité du résultat de la commune et sur celle de son compte administratif en raison notamment de montants erronés dans les rattachements de charges à l'exercice et dans les restes à réaliser en investissement (cf. ci-après).

5.2.2.2. Des rattachements de charges insuffisants

La procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants dès lors que les montants à rattacher sont significatifs. Elle a pour finalité de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des charges et des produits ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice même si les pièces comptables correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises.

Or, la chambre relève que, depuis l'exercice 2017, la commune décale systématiquement le paiement sur l'exercice suivant d'une part significative de ses charges de fonctionnement sans pour autant rattacher l'intégralité de ces charges sur l'exercice précédent.

⁸⁹ Dans le fichier des mandats de fonctionnement et d'investissement de 2019, il y a 7 692 dates d'émission de mandat contre 2 965 numéros d'engagement.

⁹⁰ 2 034 numéros d'engagement pour 7 551 mandats.

Ainsi, les charges de gestion non rattachées sont estimées par la chambre, à partir d'une extraction de mandats, en moyenne à 4,3 % des charges de gestion sur les exercices 2017, 2018 et 2019, soit l'équivalent d'un mois et demi de charges à caractère général. Si la différence issue de ces décalages qui se reportent d'un exercice à l'autre n'a que peu d'incidence⁹¹ sur le résultat comptable, la commune devrait toutefois mettre un terme à cette pratique qui fausse la fiabilité de ses comptes.

tableau 21 : charges rattachées sur la période 2014-2019

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total des charges rattachées (A)	32 392	21 627	39 456	31 324	119 483	39 945
Charges de gestion supplémentaires estimées (B)	18 809	37 778	43 413	192 001	224 457	250 038
Charges exercices antérieurs (C)	13 873	18 809	37 778	43 413	192 001	224 457
Total charges rattachés corrigé (D=A+B-C)	37 327	40 596	45 091	179 912	151 940	65 526
Différence (D-A)	4 935	18 969	5 635	148 588	32 456	25 581
Charges de gestion	4 661 534	4 744 013	4 977 938	4 815 453	4 821 722	5 716 534
Charges rattachées en % des charges de gestion	1 %	1 %	1 %	4 %	0 %	1 %

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

Par ailleurs, une extraction faite à partir des mandats de rattachement à l'exercice 2018 montre que la commune utilise de manière abusive le compte 408 « Fournisseurs - Factures non parvenues » pour reporter le paiement sur l'exercice suivant de factures qui sont en réalité parvenues bien avant la clôture des comptes de l'exercice et qui auraient donc dû être payées avant la fin de la journée complémentaire.

5.2.2.3. Des restes à réaliser non fiables

La commune ne constate pas de restes à réaliser en section de fonctionnement⁹². En section d'investissement, la chambre constate que la commune inscrit dans ses budgets des restes à réaliser significatifs tant en recettes qu'en dépenses.

tableau 22 : états des restes à réaliser en investissement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Restes à réaliser recettes	1 242 171	94 794	500 000	350 000	1 401 638	3 073 023	4 200 505
En % des recettes prévues	39 %	7 %	26 %	18 %	60 %	67 %	66 %
Restes à réaliser dépenses	751 109	680 357	496 600	393 682	610 849	1 209 720	2 595 015
En % des dépenses prévues	23 %	27 %	19 %	8 %	17 %	27 %	41 %

Source : CRC, d'après les états transmis par l'ordonnateur

La chambre a vérifié de façon exhaustive la justification des restes à réaliser 2018 repris au budget 2019. En matière de recettes, la commune a fourni toutes les pièces qui permettent de justifier un montant de 1,4 M€. En revanche en matière de dépenses, les pièces fournies par la commune ne justifient qu'une partie des 610 849 € inscrits en restes à réaliser.

⁹¹ Hormis en 2017, première année d'un report massif de charges par rapport aux exercices précédents.

⁹² L'instruction comptable M14 précise que : « pour les dépenses de fonctionnement des communes de 3 500 habitants et plus, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées et n'ayant pas donné lieu à service fait » ; « les restes à réaliser correspondent, pour les dépenses d'investissement, aux dépenses engagées non mandatées, quelle que soit la taille de la commune ».

En ce qui concerne l'année 2020, les pièces fournies par la commune ne permettent pas de justifier la totalité des recettes inscrites en restes à réaliser et de démontrer que les restes à réaliser sont fiables, ce qui pourrait impacter le caractère équilibré du résultat.

Par ailleurs, la chambre a pu constater que certaines dépenses figurant dans les restes à réaliser 2018 auraient dû être rattachées à l'exercice 2018. Ainsi, plusieurs factures datées des mois de novembre et de décembre 2018 ont été émises lors du fait générateur de la livraison des biens ou de la prestation de service et n'auraient pas dû être intégrées aux restes à réaliser. Il s'agit de près de vingt factures, représentant un total de 129 k€.

Ces difficultés traduisent l'absence, en amont, d'un suivi opérationnel réel des opérations d'investissement (suivi de l'avancement des travaux, notamment, contrôle des situations de travaux, rééchelonnement des calendriers de travaux, de même que le suivi des suites données aux demandes de subventions d'investissement) et conduisent, comme en matière de rattachement des charges, à repousser le paiement de certaines factures sur l'exercice suivant.

5.2.2.4. Des comptes d'attente non apurés

Des recettes qui sont perçues avant émission des titres sont enregistrées en trésorerie au compte 515 et dans les comptes d'attente 471. Cette imputation doit rester transitoire et l'imputation au compte définitif de classe 7 devrait intervenir dans les meilleurs délais. Il en va de même pour les dépenses payées avant mandatement, passées au compte 472.

Or, la balance des comptes d'attente au 31 décembre 2019 présente des soldes confirmant l'utilisation anormalement longue de ces comptes dont certains montants remontent à 2011.

Il est impératif que l'ordonnateur fournisse au comptable les éléments nécessaires pour justifier les soldes sur les comptes d'attente.

tableau 23 : soldes des comptes d'attente

Soldes des comptes au 31 décembre 2019	Solde débiteur	Solde créditeur
47138 Recettes avant émission des titres-Autres		234 664 €
4718 Autres recettes à régulariser		25 394 €
4728 Dépenses avant mandatement	109 293 €	

Source : CRC, d'après la balance des comptes

La commune doit donc améliorer la fiabilité de son résultat en fiabilisant sa comptabilité d'engagement et en procédant au rattachement des charges de l'exercice et à la correcte évaluation des restes à réaliser.

Recommandation

7. Fiabiliser la comptabilité d'engagement pour déterminer les justes résultats dégagés par la collectivité. *Non mise en œuvre.*

Le maire indique, dans sa réponse, qu'un travail a été engagé en ce sens avec la trésorerie. Faute de réalisation concrète à ce stade, la chambre considère la recommandation comme non mise en œuvre.

5.2.3. Le suivi du patrimoine

5.2.3.1. La tenue de l'inventaire

Les informations relatives au patrimoine sont retracées à l'inventaire tenu par la commune et à l'état de l'actif tenu par le comptable public. L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre. Cette correspondance repose largement sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable, sur la base de l'attribution par l'ordonnateur d'un numéro d'inventaire aux actifs immobilisés. Ces documents doivent offrir une information complète et transparente sur le patrimoine ainsi que sur sa valorisation.

D'après les documents transmis par l'ordonnateur, le patrimoine de la commune s'élève à 148,74 M€ au 31 décembre 2019, dont 113,27 M€ au titre des réseaux d'assainissement (compte 21532 qui semble par ailleurs avoir été soldé depuis 2013).

Si l'écart avec l'état de l'actif est relativement faible (cf. tableau 24), le rapprochement de l'inventaire avec la balance des comptes démontre que ce dernier n'est pas correctement suivi, ni mis à jour régulièrement et exhaustivement ce qui remet en cause sa fiabilité.

Plusieurs anomalies significatives ont ainsi été relevées :

- les frais d'études (compte 2031) ne sont pas répertoriés dans l'inventaire et n'ont fait l'objet d'aucun apurement depuis 2012, alors même qu'ils doivent être soit repris à la subdivision intéressée du compte d'immobilisation en cours (compte 23) lors du lancement des travaux, soit totalement amortis sur cinq ans s'ils ne sont pas suivis de réalisation ;
- les deux subventions d'équipement versées (compte 2041512) à la métropole de Toulouse pour un total de 525 459 € entre 2017 et 2019 n'ont jamais fait l'objet d'intégration dans l'inventaire de la commune alors même que ces dernières doivent faire l'objet d'un amortissement obligatoire de cinq ans ;
- plusieurs terrains (compte 211) cédés ne semblent pas avoir fait l'objet d'une sortie de l'inventaire de même que plusieurs terrains cédés semblent n'avoir jamais été intégrés dans l'inventaire lors de leur achat comme le montrent les annexes non exhaustives des comptes administratifs relatifs aux cessions (cf. § 5.1.3) ;
- l'inventaire physique n'a pas été mis à jour des constructions définitivement intégrées au compte 213 depuis au moins 2012. Il en résulte une différence de 5,8 M€ avec la balance ;
- de même, de nombreuses constructions toujours comptabilisées comme en cours (compte 231) n'ont fait l'objet d'aucune intégration dans le patrimoine depuis 2016 (compte 21). C'est par exemple le cas de la nouvelle école élémentaire Jean de la Fontaine (3,3 M€) dont l'ouverture a eu lieu en septembre 2017 mais qui figure toujours fin 2019 au compte provisoire 2313.

tableau 24 : comparaison inventaire, état de l'actif et balance au 31 décembre 2019

Comptes	Inventaire (A)	État de l'actif (B)	Balance (C)	Différence (A-B)	Différence (A-C)
202 - Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme	37 068	37 068	37 068	0	0
203-Frais d'études, frais d'insertion	0	0	69 656	0	- 69 656
204-Subventions d'équipement versées	74 256	74 256	539 611	0	- 465 355
205- Concessions et droits similaires	45 489	45 489	58 211	0	- 12 722
Total 20	156 813	156 813	704 545	0	- 547 733
211-Terrains	2 552 251	2 552 251	2 198 678	0	353 572
212-Agencements terrains	37 913	37 913	56 555	0	- 18 642
213-Constructions	16 937 398	16 937 398	22 742 398	0	- 5 805 000
215-Installations, matériel, et outillage	117 608 957	117 595 237	4 570 077	13 720	113 038 880
218-Autres immobilisations corporelles	2 199 939	2 199 939	1 705 787	0	494 152
Total 21	139 336 458	139 322 738	31 273 496	13 720	108 062 962
231-Immobilisations corporelles en cours	6 847 326	6 844 352	5 665 822	2 973	1 181 503
232-Immobilisations incorporelles en cours	0	0	780	0	- 780
238-Avances et acomptes sur commande d'immobilisations corporelles	477 993	477 993	2 715	0	475 277
Total 23	7 325 318	7 322 345	5 669 318	2 973	1 656 001
266-Autres formes de participation	843 326	843 326	842 584	0	742
Total 26	843 326	843 326	842 584	0	742
Total 27	1 084 937	1 084 937	27 331	0	1 057 606
TOTAUX	148 746 852	148 730 158	38 517 274	16 694	110 229 577

Source : CRC, d'après l'inventaire, l'état de l'actif et la balance des comptes au 31 décembre 2019

Il ressort de ces observations que l'inventaire de la commune n'est pas fiable et que dès lors la commune ne dispose pas d'une connaissance exhaustive de son patrimoine. Ces carences sont notamment liées à l'absence de procédures formalisées d'entrée et de sortie des immobilisations et de suivi des opérations d'investissement menées par la commune.

Aussi, la chambre recommande à la commune de formaliser ces procédures, en lien avec le comptable, et de mettre à jour l'intégralité de son inventaire.

Recommandation

8. Formaliser, en lien avec le comptable, des procédures de tenue de l'inventaire afin d'en améliorer sa fiabilité. *Non mise en œuvre.*

5.2.3.2. Les amortissements

Les dotations aux amortissements de certaines immobilisations incorporelles et corporelles constituent des dépenses obligatoires pour les communes⁹³.

Une délibération du 17 juillet 2012 fixe les durées et la méthode d'amortissement (linéaire). Elle fixe également à 1 000 € le seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur ou dont la consommation est très rapide peuvent être amorties sur un an.

Cependant, deux anomalies ont été relevées par la chambre dans les pratiques d'amortissement de la commune.

⁹³ Selon l'article R. 2321-1 du CGCT.

D'une part, des biens inscrits à l'actif font l'objet d'un amortissement sans qu'aucune délibération ne fixe leur durée d'amortissement. Il en est ainsi pour les autres bâtiments publics (compte 21318), les installations générales, agencements, aménagements des constructions (compte 2135), le matériel roulant (compte 21571) et les installations générales, agencements et aménagements divers (compte 2181).

D'autre part, les durées prévues par la délibération ne sont pas toujours appliquées. Ainsi des biens inférieurs à 1 000 € sont amortis sur plusieurs années, par exemple, du matériel de bureau et matériel informatique (compte 2183) sur une durée de quatre ans contre deux en théorie, du mobilier (compte 2184) ainsi que d'autres immobilisations corporelles (compte 2188) sur une durée de 10 ans contre 15 en théorie.

Il revient donc à la commune de prendre une nouvelle délibération définissant de manière exhaustive et précise les durées d'amortissement, ce à quoi elle s'est engagée dans sa réponse, et de veiller à appliquer le cadre qu'elle s'est fixée. À ce titre, la chambre rappelle que le tome 1 de l'instruction comptable M14⁹⁴ donne un barème indicatif sur les durées d'amortissement auquel le conseil municipal peut se référer.

5.2.4. L'absence de suivi des créances douteuses

L'analyse des restes à recouvrer de la commune a permis de constater qu'un certain nombre de créances antérieures à 2015 sont prescrites ou que leur recouvrement est sérieusement compromis. Le montant total de ces créances s'élève à plus de 70 000 € fin 2019.

La chambre rappelle qu'il est de bonne gestion de procéder à des échanges réguliers et formalisés avec le comptable sur le suivi de l'état des restes à recouvrer.

La chambre relève que la commune n'opère aucun suivi de ses créances. En effet, elle n'a jamais transféré au compte 4161 les créances dont le risque d'irrecouvrabilité est pourtant élevé, ni adopté les dotations aux provisions afférentes. En outre, le montant des admissions en non-valeur adopté sur la période (1 346 €) semble bien en deçà des montants qui auraient dû être adoptés afin d'apurer les comptes.

Il revient donc à la commune de Saint-Jory de se rapprocher du comptable public afin de normaliser et de régulariser le suivi de ses créances douteuses.

5.2.5. L'absence de contrôle des régies

La commune de Saint-Jory dispose de 14 régies de recettes et d'une régie d'avance⁹⁵. Entre 2015 et 2019, ces régies ont rapporté à la commune 1,6 M€, soit 6 % des produits de gestion de la période. Cependant, 97 % des recettes ont été recouvrées par seulement cinq régies, dont 62 % par la régie restauration municipale et activités périscolaires. En dépenses, moins de 1 000 € ont été comptabilisés sur la période.

Contrairement à ce que prévoit l'article R. 1617-7 du CGCT, les régies de recettes, notamment les plus importantes, n'ont jamais fait l'objet de contrôle formalisé de la part de

⁹⁴ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/m14/tome1_m14_2016.pdf.

⁹⁵ Cf. tableau 50 en annexe 4.

l'ordonnateur ou du comptable assignataire. Ainsi, la commune devrait s'attacher à rationaliser le nombre de ses régies afin notamment d'en faciliter le contrôle.

Concernant la régie restauration municipale - activités périscolaires, des discordances ont été relevées dans son fonctionnement par rapport à ce que prévoit l'arrêté de création⁹⁶ :

- la régie dispose d'un compte de dépôt de fonds au trésor, ce qui n'est pas prévu par l'arrêté de création ni par aucun autre arrêté modificatif survenu depuis 2009 ;
- l'article 6 de l'arrêté fixe à 5 000 € le montant maximum d'encaisse que le régisseur est autorisé à conserver. Or, l'analyse des versements au comptable montre que ce montant est régulièrement et largement dépassé (entre 20 000 € et 30 000 € par versement).

Par ailleurs, la régie fait l'objet d'un suivi insuffisant et d'une gestion approximative des créances impayées, qui est non conforme à l'instruction codificatrice du 21 avril 2006⁹⁷. À ce titre, la chambre relève trois grandes difficultés :

- près de 300 redevables qui n'avaient pas régularisé leur situation auprès de la régie entre 2014 et 2016 ont fait l'objet d'un titre de recettes à partir de mai 2017, soit dans certains cas plus de trois ans après la première facturation, ce qui, d'une part, remet grandement en cause la capacité du comptable à recouvrer de tels titres comme le montre le tableau ci-après et, d'autre part, nécessite un suivi de la part de la commune comme indiqué dans la partie 5.2.4 ;
- le délai entre la première facturation et la transmission d'un titre au comptable public, bien qu'il se soit réduit depuis 2017, reste encore anormalement long en 2020 (neuf mois pour certaines factures) ;
- le paiement spontané de la part des redevables est insatisfaisant. Ainsi, en 2019, plus de 60 % des redevables ont dû faire l'objet d'un titre de recette pour le paiement de leur facture.

tableau 25 : synthèse de la facturation au sein de la régie pour la période 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre redevables	615	631	661	656	587	600
Montant total facturé	232 468	243 127	248 703	242 446	204 437	176 426
Impayés en redevables	62	88	146	140	165	361
En %	10,1 %	13,9 %	22,1 %	21,3 %	28,1 %	60,2 %
Montant impayé	13 071	17 279	21 558	22 278	23 597	34 963
En %	5,6 %	7,1 %	8,7 %	9,2 %	11,5 %	19,8 %
Dates d'émission des titres pour les impayés	05/2017 07/2018	05/2017 07/2018	18/05/2017 01/08/2017 21/12/2017	27/03/2018 29/05/2018	05/10/2018 11/02/2019 05/07/2019	05/07/2019 25/11/2019 20/07/2020
Reste en RAR 12-2019	8 065		4 683	6 593		28 587
En % des impayés	61,7 %		12,1 %	29,6 %		48,8 %

Source : CRC, d'après les éléments de facturation de la régie

Au regard de l'ensemble des observations sur les dysfonctionnements de la régie restauration scolaire et périscolaire, la chambre recommande de veiller à la mise en place de contrôles réguliers et de réorganiser la régie restauration scolaire afin d'améliorer le recouvrement de ses recettes.

⁹⁶ Arrêté de création de la régie en date du 24 mars 2009.

⁹⁷ À ce titre, l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 (titre 3) rappelle que le régisseur est chargé uniquement du recouvrement spontané des recettes prévues dans l'acte constitutif de la régie et n'a qualité ni pour accorder des délais de paiement, ni pour exercer des poursuites. Ainsi, lorsque le débiteur ne s'est pas libéré de sa dette à la date à laquelle le versement aurait dû être effectué (ici 30 jours), le régisseur en informe l'ordonnateur qui émet à l'encontre du redevable défaillant un titre de recettes exécutoire, dont le recouvrement est aussitôt confié au comptable assignataire.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir engagé une démarche de contrôle interne de ses régies sans toutefois apporter de précisions sur les modalités de sa mise en œuvre.

Recommandation

9. Réorganiser la régie restauration scolaire afin d'améliorer le recouvrement de ses recettes. *Non mise en œuvre.*

5.3. L'analyse financière

La commune de Saint-Jory n'ayant pas de budget annexe, l'analyse financière porte uniquement sur le budget principal.

5.3.1. Les objectifs retenus par la commune entre 2014 et 2020

Le principal objectif financier retenu par l'ordonnateur pour le mandat 2014-2020 a été de ne pas contracter de nouvel emprunt et de désendetter la commune. Il a également souhaité ne pas activer le levier fiscal.

Cette ligne de conduite, consistant à ne mobiliser ni le levier de l'impôt ni celui de l'emprunt, s'est pourtant accompagnée d'un niveau d'investissement élevé à compter de 2017 en raison de projets d'équipements ambitieux. Les marges de manœuvre de la commune ont alors résidé dans la hausse des produits de cession : la vente de plusieurs terrains a permis, en effet, d'augmenter les recettes d'investissement et donc de diminuer le besoin de financement de l'investissement.

Par ailleurs, bien que les différents rapports d'orientations budgétaires à compter de 2018 affichent un objectif de stabilité des charges de gestion⁹⁸, la commune n'a mis en place aucune stratégie visant à la maîtrise de ses charges de fonctionnement qui augmentent fortement entre 2018 et 2019 (+ 18,5 %).

Enfin, la commune n'a pas présenté de vision pluriannuelle de ses investissements sur la période. Si les grandes opérations d'investissement sont mentionnées dans les rapports d'orientation budgétaire et les documents budgétaires, aucune étude n'a permis de mettre en parallèle les besoins d'investissement de la commune et ses capacités financières. L'unique étude financière réalisée est une étude rétrospective de l'endettement conduite par un prestataire pour la période 2013-2019.

Le souhait de ne pas recourir au levier fiscal, l'absence de maîtrise des charges de fonctionnement et la mise en œuvre d'un niveau d'investissement élevé, conjugués à la politique de désendettement, ont conduit à fortement dégrader la situation financière de la commune (cf. *infra*).

⁹⁸ Il est ainsi indiqué depuis le débat d'orientations budgétaires pour 2018 que les coûts de fonctionnement devront être à l'identique d'une année sur l'autre.

5.3.2. L'autofinancement de la commune

5.3.2.1. Un effondrement de son excédent brut d'exploitation et de sa capacité d'autofinancement

Après avoir atteint son plus haut niveau en 2018 (640 371 €), l'excédent brut d'exploitation se dégrade fortement en 2019 pour atteindre 157 211 € (- 75,5 % par rapport à 2018). Il s'élève à peine à 2,7 % des produits de gestion. En 2020, la situation se dégrade encore et l'excédent brut d'exploitation devient négatif (- 228 280 €).

Cette dégradation résulte essentiellement d'une très forte augmentation des charges à caractère général à compter de 2019 (près de 700 k€ en 2019 et 780 k€ en 2020). Elle est liée à la nécessité d'entretenir les équipements publics et d'accroître le niveau de services rendus à une population en forte croissance (cf. *infra*), ainsi qu'à l'impact de la crise sanitaire depuis 2020 (cf. § 5.3.5.1).

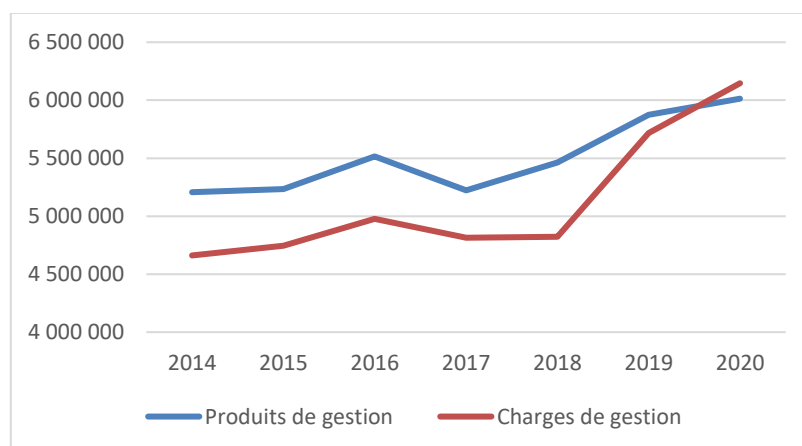
tableau 26 : détermination de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	5 206 772	5 235 075	5 515 559	5 223 900	5 462 093	5 873 744	6 013 062	2,40 %
Charges de gestion (B)	4 661 534	4 744 013	4 977 938	4 815 453	4 821 722	5 716 534	6 146 251	4,70 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	545 238	491 062	537 622	408 447	640 371	157 211	- 133 189	- 24,00 %
En % des produits de gestion	10,50 %	9,40 %	9,70 %	7,80 %	11,70 %	2,70 %	- 2,22 %	
+/- Résultat financier	- 190 695	- 166 689	- 150 083	- 137 925	- 124 022	- 114 811	- 114 178	- 8,2 %
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	- 233 278	33 759	76 017	104 613	76 219	60 162	19 087	
= Capacité d'autofinancement brute	121 265	358 132	463 555	375 135	592 568	102 561	- 228 280	- 3,30 %
En % des produits de gestion	2,30 %	6,80 %	8,40 %	7,20 %	10,80 %	1,70 %	- 3,80 %	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

La trajectoire de fin de période montre la constitution d'un effet de ciseaux : en 2020, pour la première fois, les charges sont supérieures aux produits.

graphique 1 : évolution des charges et des produits de la commune entre 2014 et 2020



Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Malgré l'amélioration des résultats financiers sur la période, la dégradation de l'excédent brut d'exploitation conduit à un effondrement de la capacité d'autofinancement (CAF) brute en 2019, qui ne représentent plus que 1,7 % des produits de gestion. En 2020, cette dernière devient négative.

De surcroît, la commune décale chaque année, depuis 2017, plus de 200 k€ de charges de gestion sur l'exercice suivant. Le rattachement à l'année 2019 ou à l'année 2020 d'un tel montant aurait conduit à une situation financière nettement plus dégradée (cf. § 5.2).

5.3.2.2. Un dynamisme limité des produits de gestion

Au cours de la période sous revue, les produits de gestion ont augmenté en moyenne de 2,4 % par an pour s'élever à 6,01 M€ en 2020.

tableau 27 : évolution des produits de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 722 750	1 869 519	1 931 625	2 068 991	2 163 265	2 371 935	2 712 644	7,9 %
+ Ressources d'exploitation	486 900	472 635	516 343	324 949	465 154	455 653	386 841	- 3,8 %
= Produits « flexibles » (a)	2 209 650	2 342 154	2 447 968	2 393 940	2 628 419	2 827 588	3 099 485	5,8 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 017 589	916 266	1 050 915	873 110	880 785	1 106 457	993 111	- 0,4 %
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité	1 941 258	1 951 576	1 962 466	1 956 850	1 952 889	1 939 699	1 920 466	- 0,2 %
= Produits « rigides » (b)	2 958 847	2 867 842	3 013 381	2 829 960	2 833 674	3 046 156	2 913 577	- 0,3 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	38 275	25 079	54 210	0	0	0	0	- 100,0 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	5 206 772	5 235 075	5 515 559	5 223 900	5 462 093	5 873 744	6 013 062	2,4 %

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Le dynamisme des produits de gestion est essentiellement porté par les ressources fiscales propres (45 % des produits en 2020), qui augmentent en moyenne de 7,9 % par an et qui s'élèvent à 2,7 M€ en 2020 dont 2,3 M€ au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la taxe d'habitation. La commune étant membre de la métropole de Toulouse, elle ne bénéficie plus de fiscalité professionnelle mais perçoit en contrepartie une attribution de compensation de 1,74 M€.

La progression des produits issus de la fiscalité des ménages repose uniquement sur la croissance de la population puisque la commune a mis en œuvre une stratégie de stabilité des taux sur l'ensemble de la période sous revue. Les données comparatives mettent d'ailleurs en évidence la faiblesse de la pression fiscale communale, comparée aux taux moyens constatés sur les villes de taille équivalente⁹⁹.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, la commune ne perçoit plus de taxe d'habitation sur les résidences principales (804 k€) du fait de l'entrée en vigueur de la suppression définitive de cette taxe pour le bloc communal. Elle bénéficie en compensation du montant de la TFPB départementale perçue sur son territoire. Ce montant étant supérieur au montant de la taxe d'habitation à compenser, la commune se voit donc attribuer un coefficient correcteur négatif, ce qui signifie qu'une partie du produit de sa TFPB sera prélevée chaque année au titre de la compensation nationale.

Dès lors, la commune ne bénéficie plus que du levier de la TFPB pour augmenter ses recettes fiscales. Son taux actuel est de 19,05 %, il est inférieur de 1,91 points au taux moyen de

⁹⁹ Les taux de la commune sont de 10,16 % sur la taxe d'habitation, 19,05 % sur la TFPB et 110,76 % sur la taxe foncière non bâtie. À titre de comparaison, les taux moyens observés sur les communes de même strate sont de 15,21 % sur la taxe d'habitation, 20,88 % sur la TFPB et 52,84 % sur la taxe foncière non bâtie. Les produits des trois taxes s'élèvent ainsi sur la commune à 329 € par habitant en 2018, contre 482 € sur les communes de 5 000 à 10 000 habitants (source : direction générale des collectivités locales, données 2018).

la strate. Un relèvement, *a minima*, au taux de 20,96 % pourrait rapporter à la commune près de 125 k€ supplémentaires par an, sans compter la dynamique engendrée par l'augmentation de ses bases.

Les ressources institutionnelles sont restées relativement stables sur la période malgré la baisse des dotations accordées par l'État (- 350 k€). La commune bénéficie notamment depuis 2017 de participations plus importantes de la CAF au titre du contrat enfance-jeunesse (581 k€ en 2019 contre 264 k€ en 2014). Ces participations compensent toutefois une augmentation des effectifs et des dépenses dans le domaine de la petite enfance.

Enfin, s'agissant des ressources d'exploitation (dont notamment les recettes perçues par les régies), la chambre observe que ces dernières stagnent voire diminuent sur la période, alors même que la fréquentation des écoles, et notamment des services périscolaires et de restauration, est en forte hausse. Cette évolution s'explique, d'une part, par la mauvaise organisation des régies (cf. § 5.2.5) et d'autre part, par le fait que la commune n'encaisse plus, depuis 2017, les recettes liées au périscolaire qui sont désormais directement perçues par le prestataire Léo Lagrange.

Le montant des versements de fiscalité en provenance de Toulouse Métropole est resté stable sur la période à 1,9 M€ (cf. § 1.5). La part de la fiscalité reversée par Toulouse Métropole représente 32 % des produits de gestion de la commune en 2020, en légère baisse par rapport à 2014 (38 %).

5.3.2.3. Des charges de fonctionnement non maîtrisées

Sur la période, deux postes de dépenses ont augmenté sensiblement : les charges à caractère général et les charges de personnel. Ces deux postes représentent à eux seuls 90 % des charges de gestion de la commune et leurs augmentations respectives témoignent des besoins croissants de la commune pour faire face à l'accroissement de sa population et à la demande de services publics supplémentaires.

tableau 28 : évolution des charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 713 750	1 787 024	1 918 986	1 598 762	1 721 360	2 399 591	2 499 076	6,5 %
Charges de personnel	2 207 086	2 350 516	2 516 511	2 666 346	2 602 032	2 703 165	3 013 362	5,3 %
Subventions de fonctionnement	321 982	269 007	290 418	306 337	201 378	280 155	255 481	- 3,8 %
Autres charges de gestion	418 716	337 466	252 022	244 008	296 952	333 623	378 332	- 1,7 %
Charges de gestion	4 661 534	4 744 013	4 977 938	4 815 453	4 821 722	5 716 534	6 146 251	4,7 %

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Les charges à caractère général ont connu une forte augmentation principalement en 2019 (+ 39,4 % par rapport à 2018, soit + 678 k€) qui s'explique en majeure partie par la conjonction de trois facteurs :

- une hausse des dépenses engagées au titre du marché relatif à l'organisation et la gestion des ALAE et des ALSH (+ 251 k€), liée notamment à une demande plus importante et à la nécessité de recruter des animateurs supplémentaires ;
- une hausse des frais de nettoyage des bâtiments publics de la commune (+ 186 k€) liée à la création de nouveaux bâtiments ou aux extensions réalisées ;
- la distribution de bons d'achats aux habitants de la commune (+ 132 k€).

Par ailleurs, l'absence d'une véritable organisation de la fonction achat nuit grandement à la maîtrise des charges à caractère général (cf. § 4).

Les charges de personnel représentent 46,4 % des charges de gestion en 2019 et 49 % en 2020 (contre 56,57 % pour les communes de même strate), elles augmentent en moyenne de 5,3 % par an sur la période passant de 2,2 M€ en 2014 à 3 M€ en 2020 (cf. § 3.2.1).

Les subventions de fonctionnement sont composées de la participation de la commune au financement du CCAS (160 k€ en 2020) et des subventions aux associations. Les subventions aux associations ont fortement augmenté, passant de 62 k€ en 2014 à 92 k€ en 2020. En 2019, 51 associations (contre 45 en 2014) ont bénéficié d'une subvention allant de 56 € à 20 731 €. Sur la période contrôlée, aucune association n'a dépassé le seuil de 23 000 € rendant obligatoire la mise en place d'un conventionnement.

Enfin les charges financières de la commune diminuent sur la période contrôlée en lien notamment avec l'absence de recours à l'emprunt jusqu'en 2020. Elles s'élèvent à 115 k€ en 2020 contre 191 k€ en 2014. Elles représentent, en 2020, 1,82 % des charges de gestion contre 2,52 % pour les communes de même strate.

En conclusion, la chambre constate que si les recettes fiscales (taxe d'habitation et TFPB) liées à l'accroissement de la population ont permis d'apporter près de 461 k€ de ressources supplémentaires¹⁰⁰ à la commune entre 2014 et 2019, ce montant reste largement inférieur à celui des charges de gestion supplémentaires, de l'ordre de 787 k€, que la commune a dû mobiliser sur la même période pour répondre aux besoins de sa population grandissante (charges à caractère général supplémentaires et charges de personnel liées aux 13 créations de postes induites)¹⁰¹.

5.3.3. Le financement des investissements

5.3.3.1. Les dépenses d'investissement

Sur l'ensemble de la période contrôlée, les dépenses d'investissement de la commune s'élèvent à 11,3 M€, dont 10,5 M€ de dépenses d'équipement (93 %).

tableau 29 : évolution des dépenses d'investissement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul 2014-2020
Dépenses d'équipement	1 292 339	506 267	618 766	2 851 696	2 392 811	1 049 073	1 821 290	10 532 242
Subventions d'équipement	0	0	0	161 680	0	323 359	0	485 039
Variation autres dettes et cautionnements	46 151	35 457	35 457	35 457	35 457	20 457	40 457	248 893
Total dépenses d'investissement	1 338 490	541 724	654 223	3 048 833	2 428 268	1 392 889	1 861 747	11 266 174

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Deux opérations ont bénéficié à elles seules de près de 48 % du montant des dépenses d'équipement de la commune sur la période sous revue : la construction de la nouvelle école

¹⁰⁰ Entre 2014 et 2019, les bases nettes de la taxe d'habitation sont passées de 6,3 M€ à 7,9 M€ et celles de TFPB de 4,9 M€ à 6,5 M€. Il en résulte une évolution respective des bases nettes de 1,6 M€ pour chaque taxe. Ramenée aux taux restés fixes de chacune des taxes sur la période (10,16 % et 19,05 %), le produit supplémentaire apporté par la nouvelle population s'élève à environ 461 k€.

¹⁰¹ Les charges à caractère général supplémentaires représentent *a minima* 437 k€ par an (périscolaire et frais de nettoyage des locaux) et les charges de personnel correspondant aux créations de poste représentent environ 350 k€ annuels.

élémentaire Jean de La Fontaine (3,3 M€) et la construction de deux terrains de tennis couverts (1,7 M€).

5.3.3.2. Le financement des investissements

Sur la période 2014-2020, les investissements ont ainsi été couverts par le financement propre disponible à hauteur de 84 %, par le recours à l'emprunt pour 9,5 % et par la mobilisation du fonds de roulement pour 5,6 %.

S'agissant de son financement propre disponible, la commune a dû rechercher de nouvelles recettes d'investissement dans la mesure où, sur l'ensemble de la période, la CAF brute n'a pas permis de couvrir l'annuité en capital de la dette et qu'il en a résulté une CAF nette négative à hauteur de 1,5 M€ en 2020.

Sur la période, ses recettes d'investissement (11 M€) sont majoritairement composées de :

- produits de cession pour 5,8 M€, dont notamment 2,8 M€ en 2017, ce qui montre le caractère exceptionnel et non pérenne de ces recettes. La commune a par ailleurs indiqué qu'elle ne disposait quasiment plus de réserves foncières en 2020 ;
- subventions d'investissement pour 2,7 M€, dont notamment 1,4 M€ au titre des PUP (cf. § 2.3.2) ;
- Fonds de compensation de la TVA pour 1,9 M€.

Si jusqu'en 2017, les recettes d'investissement de la commune lui ont permis de reconstituer son fonds de roulement, ces dernières sont, depuis 2018, insuffisantes pour couvrir l'intégralité de ses dépenses d'investissement. C'est ainsi qu'en 2020, la commune a dû se résoudre à contracter un emprunt pour près de 1,1 M€.

tableau 30 : évolution du besoin de financement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF brute	121 265	358 132	463 555	375 135	592 568	102 561	- 228 280	1 784 937
- Annuité en capital de la dette	362 465	1 174 543	388 657	357 433	329 163	289 421	404 528	3 306 211
= CAF nette ou disponible (A)	- 241 200	- 816 411	74 898	17 702	263 406	- 186 860	- 632 808	- 1 521 274
Taxe locale d'enlèvement et taxe d'aménagement	10 429	0	577	0	0	246 962	237 641	495 609
+ Fonds de compensation de la TVA	653 457	182 036	79 797	89 251	414 618	347 192	162 846	1 929 198
+ Subventions d'investissement reçues	327 232	93 666	91 212	726 428	576 428	750 000	150 000	2 714 965
+ Produits de cession	7 700	1 331 500	515 000	2 800 000	526 000	0	633 000	5 813 200
= Recettes d'investissement hors emprunt (B)	1 004 196	1 607 202	686 585	3 615 679	1 517 046	1 344 154	1 183 487	10 958 350
= Financement propre disponible (A+B)	762 996	790 791	761 483	3 633 380	1 780 452	1 157 294	550 679	9 437 076
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement</i>	<i>59,00 %</i>	<i>156,20 %</i>	<i>123,10 %</i>	<i>127,40 %</i>	<i>74,40 %</i>	<i>110,30 %</i>	<i>30,24 %</i>	
- Dépenses d'équipement	1 292 339	506 267	618 766	2 851 696	2 392 811	1 049 073	1 821 290	10 532 242
- Subventions d'équipement	0	0	0	161 680	0	323 359	0	485 039
+/- Variation autres dettes et cautionnements	46 151	35 457	35 457	35 457	35 457	20 457	40 457	248 893
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 575 494	249 067	107 260	584 547	- 647 816	- 235 594	- 1 311 068	- 1 829 098
- Reprise sur excédents capitalisés	115 499,33	0	0	0	0	0	0	115 499
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 690 993	249 067	107 260	584 547	- 647 816	- 235 594	- 1 311 068	- 1 944 598
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0	1 076 000	1 076 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 690 993	249 067	107 260	584 547	- 647 816	- 235 594	- 235 068	- 633 530

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

5.3.4. La situation bilancielle

5.3.4.1. L'endettement

L'encours de la dette de la commune s'élève à 2,8 M€ au 31 décembre 2019 puis à 3,5 M€ au 31 décembre 2020, en baisse toutefois par rapport au niveau de 2014. Cette forte contraction est liée au fait que la commune n'a souscrit aucun nouvel emprunt entre 2014 et 2019 et qu'elle a procédé au remboursement du prêt relais en 2015, contracté à la fin du mandat précédent à hauteur de 800 000 €¹⁰².

Au 31 décembre 2020, l'encours de la dette communale se compose de 14 emprunts contractés auprès de quatre groupes bancaires. 96 % de l'encours est à taux fixe affichant un taux d'intérêt moyen de 3,3 %. L'intégralité de l'encours est classée A1 selon la charte de bonne conduite (sans risque).

tableau 31 : évolution de l'encours de dette de la commune

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Encours de dette du budget primitif au 31 décembre	5 525 249	4 315 248	3 891 134	3 498 244	3 133 624	2 823 746	3 454 761	- 7,53 %
Taux d'endettement (encours dette / recettes de fonctionnement)	106 %	82 %	71 %	67 %	57 %	48 %	57 %	
Capacité de désendettement budget primitif en années (dette / CAF brute)	45,6	12,1	8,4	9,3	5,3	27,5	- 15,13	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

¹⁰² Ce prêt relai a été contracté sur le mandat précédent pour le portage d'une opération foncière et immobilière et avait vocation à être remboursé rapidement.

Le niveau d'endettement de la commune reste modéré (le taux d'endettement¹⁰³ s'élève à 57 % en 2020) et le niveau de dette par habitant est moins élevé que pour les communes de même strate : en 2019, il s'est établi à 491 € par habitant contre 828 € pour la moyenne de la strate.

Cependant, la faiblesse de l'excédent brut d'exploitation et de la capacité d'autofinancement de la commune la mettent dans l'incapacité de rembourser ses emprunts avec son fonctionnement réel.

5.3.4.2. Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement, qui correspond aux ressources accumulées par la collectivité (réserve potentielle d'autofinancement), s'est fortement dégradé depuis 2018. Il s'élevait à 205 k€ en 2019 (12 jours de charges courantes) et est devenu négatif en 2020 (- 1,8 jours de charges courantes). La commune ne dispose donc plus de réserves pour financer son besoin de financement sur les prochaines années.

De la même manière, son niveau de trésorerie s'est fortement dégradé depuis 2017, passant de 1,16 M€ à 212 k€ en 2019 (puis à 200 k€ en 2020). La commune dispose en moyenne de moins de 15 jours de trésorerie d'avance en 2020 pour faire face à ses charges de fonctionnement.

tableau 32 : évolution du fonds de roulement et de la trésorerie

au 31 décembre (en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Ressources stables (E)	33 018 888	32 823 561	33 393 597	36 438 904	37 762 797	38 744 890	40 142 893	3,3 %
Emplois immobilisés (F)	32 871 232	32 426 837	32 889 614	35 350 374	37 322 083	38 539 770	40 172 841	3,4 %
Fonds de roulement net global (E-F)	147 656	396 723	503 983	1 088 531	440 714	205 120	- 29 948	
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>11,1</i>	<i>29,5</i>	<i>35,9</i>	<i>80,2</i>	<i>32,5</i>	<i>12,8</i>	<i>- 1,8</i>	
Besoin en fonds de roulement global	- 340 233	194 711	187 694	- 75 353	- 13 020	- 6 771	- 229 950	- 6,3 %
Trésorerie nette	487 889	202 013	316 289	1 163 884	453 734	211 891	200 002	- 13,8 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>36,7</i>	<i>15</i>	<i>22,5</i>	<i>85,8</i>	<i>33,5</i>	<i>13,3</i>	<i>11,66</i>	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Ces difficultés de trésorerie entraînent le recours récurrent à des lignes de trésorerie (notamment 250 k€ en 2018 et 175 k€ en 2019), et se traduisent par un décalage de plusieurs mois dans le paiement des factures aux fournisseurs. Ainsi, le délai de paiement s'est fortement détérioré depuis 2017, passant de 33 jours en moyenne à près de 110 jours en 2020.

La chambre relève que, contrairement à ce que prévoit le code de la commande publique¹⁰⁴, la commune ne s'est acquitté d'aucun intérêt moratoire au titre du retard dans le paiement des factures. Le montant des intérêts moratoires est estimé par le comptable public à plus de 130 k€ en 2019.

¹⁰³ Le taux d'endettement est l'encours de dette rapporté aux recettes de fonctionnement.

¹⁰⁴ Articles L. 2192-12 à L. 2192-14 et R. 2192-32 du code de la commande publique.

5.3.5. La soutenabilité financière de la commune à moyen terme

5.3.5.1. Les impacts de la crise sanitaire de 2020

D'après les éléments communiqués par la commune, le coût de la crise sanitaire et économique s'élevait fin 2020 à près de 105 k€ dont 55 594 € déjà mandatés.

Cela représente une augmentation de près de 4,4 % des dépenses à caractère général, liée au soutien à la population (achat et distribution de masques, distribution de paniers repas à certaines catégories de la population, accueil des enfants du personnel hospitalier, distribution de colis en lien avec la Poste), au soutien aux instances sanitaires (installation d'algécos un centre Covid, mise à disposition d'un local, de personnel et d'équipement administratif et informatique pour le centre de vaccination Toulouse nord) et à la mise en œuvre du protocole sanitaire (avenants aux marchés de travaux et d'entretien de locaux, installation de dispositifs de désinfection dans tous les bâtiments publics, réorganisation des accueils collectifs par des avenants aux marchés publics, achat et installation de plexiglas pour accueillir les administrés).

La commune a également bénéficié d'une baisse de charges sur certains postes, dont notamment la suspension du marché ALAE/ALSH lors du premier confinement.

5.3.5.2. Éléments de prospective

La prospective élaborée par la commune avant la crise sanitaire se limite à une prévision de l'évolution de l'excédent brut d'exploitation. Les hypothèses d'augmentation des produits d'exploitation (+ 16 % par an) et des produits de fiscalité (+ 10 % par an) retenues semblent peu réalistes.

L'analyse d'une prospective au fil de l'eau¹⁰⁵ met en évidence que la commune se trouverait en 2024 dans une situation insoutenable tant au niveau de sa CAF nette, qui serait négative à près de - 1 M€, que de sa dette dont l'encours se retrouverait supérieur au niveau constaté début 2014 (6,9 M€).

Pour rétablir sa situation financière, et dégager *a minima* une capacité d'autofinancement positive, la commune doit nécessairement agir sur plusieurs leviers de manière concomitante (relèvement de la fiscalité, diminution des charges de fonctionnement, baisse des investissements et recours à l'emprunt).

Dans ce cadre, la chambre a réalisé un scénario prospectif se basant sur les évolutions suivantes :

- une augmentation de la TFPB de trois points (soit un taux de 22,05 % à compter de 2021¹⁰⁶, permettant de bénéficier de + 180 000 € de recettes fiscales supplémentaires par an) ;
- une augmentation des ressources d'exploitation de 1 % par an (au lieu de - 0,9 % sur la période 2015-2019) ;
- une augmentation des charges à caractère général limitée à 4 % par an au lieu de 7,6 % sur 2015-2019 (optimisation des achats, mutualisation, etc.) ;

¹⁰⁵ Reprise des variations annuelles moyennes constatées sur la période 2016-2020 pour la période 2021-2024 (cf. tableau 52 en annexe 4).

¹⁰⁶ Supérieur de 1,10 points par rapport à la moyenne de la strate 2019.

- une augmentation des charges de personnel limitée à 1,2 % par an au lieu de 3,6 % par an entre 2015 et 2019 ;
- une stabilité des subventions de fonctionnement versées ;
- une diminution des investissements à hauteur de 6,8 M€¹⁰⁷ sur la période au lieu de 7,4 M€ entre 2015 et 2019.

Dans ce scénario, alors que les hypothèses d'évolution retenues demanderaient un niveau d'effort important pour la commune¹⁰⁸, la CAF nette se maintient tout juste à l'équilibre et le fonds de roulement ne progresse pas.

tableau 33 : scénario prospectif issu des six évolutions susmentionnées

En k€	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de gestion (a)	6 013	6 451	6 735	7 044	7 380
Charges de gestion (b)	6 146	6 320	6 502	6 693	6 894
Excédent brut d'exploitation (a-b)	- 133	131	233	351	486
CAF brute	- 228	12	107	221	354
CAF nette (c)	- 633	12	72	156	267
Recettes d'investissement hors emprunt (d)	1 183	965	965	965	965
Financement propre disponible (c-d)	551	977	1 037	1 121	1 232
Dépenses d'investissement	1 821	1 360	1 360	1 360	1 360
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 1 311	- 383	- 323	- 239	- 128
Nouveaux emprunts de l'année	1 076	383	323	239	128
Fonds de roulement net global	- 235	- 235	- 235	- 235	- 235
Encours de dette	3 455	3 838	4 126	4 300	4 341

Source : CRC

Le recours à l'emprunt à hauteur de 2,1 M€ sur la période, qui tient compte du nouvel emprunt contracté en 2020, reste ici à un niveau limité dans la mesure où toute contraction plus élevée d'emprunt détériorerait encore la CAF nette.

Cette simulation souligne la situation financière particulièrement tendue de la commune de Saint-Jory.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur expose ses choix politiques sur le plan financier et indique les ressources que la commune a mobilisées pour financer les investissements. Il souligne également la perte de recettes de fonctionnement dues à la diminution des dotations de l'État sur la période.

La chambre constate que l'ordonnateur n'a pas pris la mesure de la situation et n'en a pas tiré les conséquences qui s'imposaient sur le niveau de ses charges de fonctionnement, ni sur celui des investissements programmés.

La chambre lui recommande donc d'adopter au plus vite une stratégie financière soutenable, lui permettant de redresser la situation.

¹⁰⁷ Ce niveau d'investissement intègre à la fois le montant des marchés déjà engagés en 2020 (2,4 M€), le montant des travaux passés hors opérations sur la période précédente (1,6 M€) et un projet d'agrandissement des écoles lié à la dynamique actuelle de la commune (2,8 M€). Ce montant ne comprend donc pas de nouveau projet culturel, sportif, social ou encore administratif.

¹⁰⁸ La chambre n'a pas intégré dans ce scénario les régularisations nécessaires évoquées dans la partie 5.2 qui demanderont à la commune un effort supplémentaire, notamment s'agissant du rattachement des charges (+ 250 k€).

Recommandation

10. Adopter au plus vite une stratégie financière permettant le redressement de la situation financière de la commune. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes de la commune sont insatisfaisantes et présentent de nombreuses lacunes en raison notamment de la faiblesse de l'organisation de la fonction financière et de l'absence de procédures. L'information rendue aux élus et aux citoyens est partielle, les rapports d'orientations budgétaires sont notamment insuffisamment éclairants. Les faibles taux de réalisation en investissement révèlent l'absence de prévisions fiables.

La tenue de la comptabilité d'engagement reste insuffisante, ce qui remet en cause la fiabilité du résultat du fait de montants erronés dans les rattachements de charges et les restes à réaliser. Par ailleurs, l'inventaire de la commune n'est pas correctement suivi, le suivi des créances douteuses n'est pas assuré et l'organisation des régies reste très approximative.

La situation financière de la commune s'est fortement dégradée ces cinq dernières années. La commune n'a pas pris la juste mesure de la perte de ses produits de gestion et n'en a pas tiré les conséquences sur le niveau de ses charges de fonctionnement ni sur celui des investissements programmés.

En faisant le choix de contraindre ses ressources sans s'être mis en capacité d'optimiser ses charges, tout en maintenant un niveau d'investissement élevé, la commune de Saint-Jory a dégradé de manière importante son excédent brut d'exploitation, sa capacité d'autofinancement et son fonds de roulement. Elle a ainsi réduit considérablement ses marges de manœuvre pour financer ses programmes d'investissement futurs. Elle doit faire face à de nombreuses difficultés de trésorerie depuis 2018 qui se manifestent par le recours à des lignes de trésorerie et par des délais de paiement des fournisseurs particulièrement élevés (110 jours en 2020). Si les cessions de terrains, importantes sur la période contrôlée, ont permis de réduire le besoin de financement des investissements, ces recettes exceptionnelles sont désormais limitées, la commune ne disposant plus de réserves foncières. La commune doit désormais recourir à l'emprunt, mais ce levier est limité dans la mesure où la faiblesse de sa capacité d'autofinancement ne lui permet pas d'assurer le remboursement des charges d'intérêt.

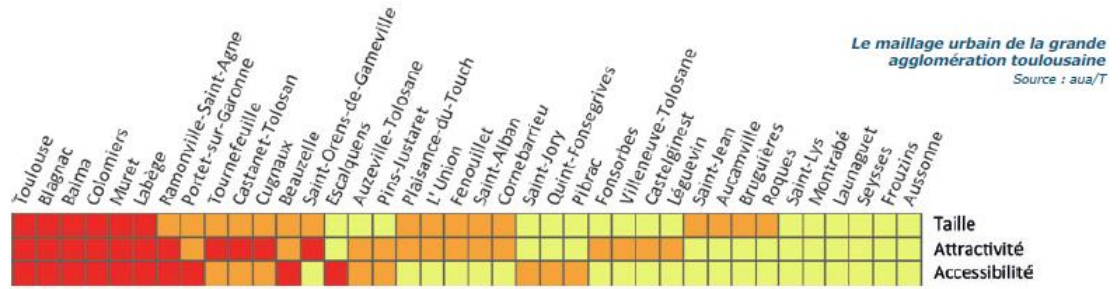
Elle doit donc adopter au plus vite une stratégie financière et agir simultanément sur plusieurs leviers (hausse des recettes fiscales, contraction des charges et diminution des investissements) pour espérer redresser sa situation financière.

ANNEXES

annexe 1 : urbanisme et habitat	71
annexe 2 : gestion des ressources humaines.....	76
annexe 3 : commande publique.....	79
annexe 4 : fiabilité des comptes et situation financière.....	81

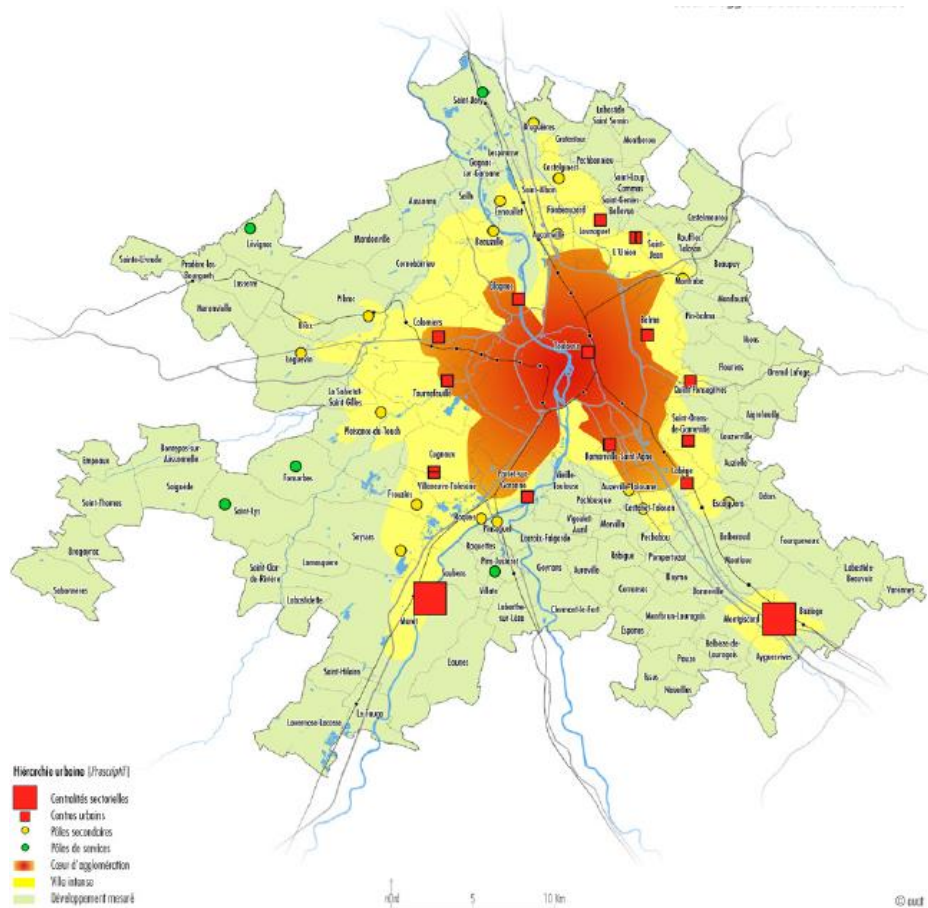
annexe 1 : urbanisme et habitat

graphique 2 : le maillage urbain de la grande agglomération toulousaine



Source : SCOT, DOO

carte 4 : cœur d'agglomération et ville intense



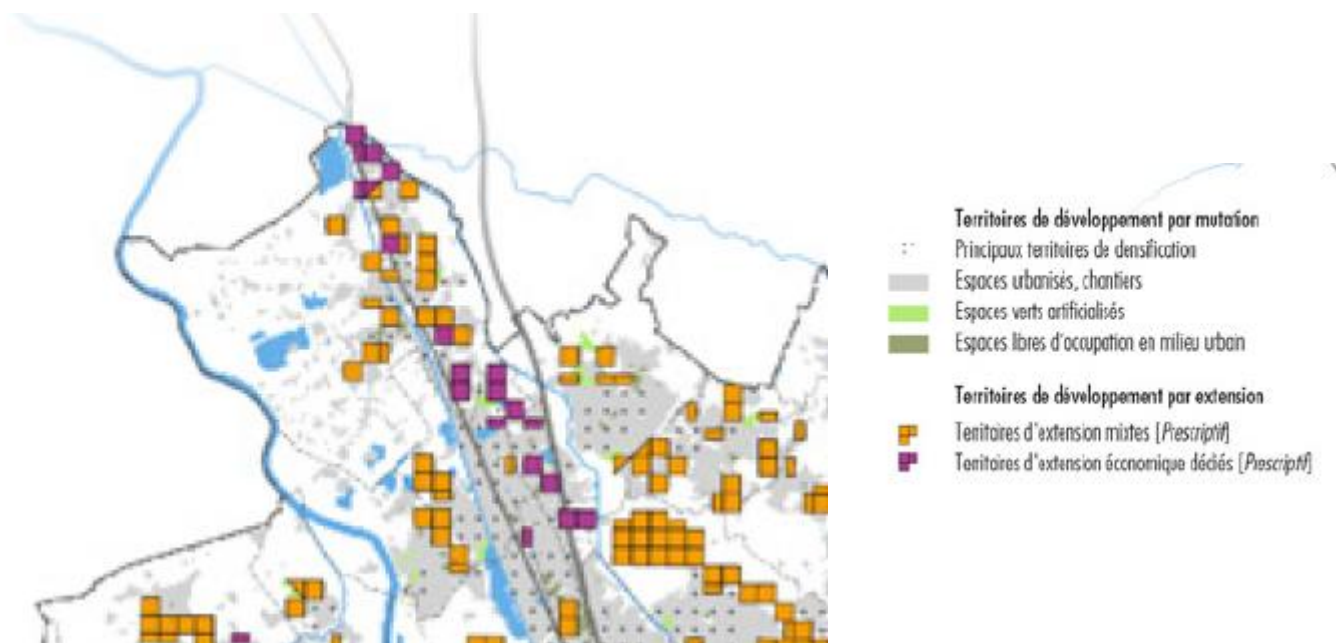
Source : SCOT, DOO

tableau 34 : statut des communes de la Grande agglomération toulousaine

Les centres urbains	Les centralités sectorielles	Les pôles secondaires	Les pôles de services
TOULOUSE	MURET	AUCAMVILLE	FONSORBES
BLAGNAC	BAZIEGE	AUZEVILLE-TOLOSANE	PINS-JUSTARET
COLOMIERS	AYGUESVIVES	FROUZINS	SAINT-JORY
LABEGE	MONTGISCARD	MONTRABE	SAINT-LYS
LAUNAGUET		CASTANET-TOLOSAN	LEVIGNAC
PORTET-SUR-GARONNE		FENOUILLET	
RAMONVILLE		CASTELGINEST	
SAINT-ORENS		ESCALQUENS	
TOURNEFEUILLE		LEGUEVIN	
BALMA		PIBRAC	
QUINT		PLAISANCE-DU-TOUCH	
CUGNAUX		ROQUES	
VILLENEUVE		BRUGUIERES	
L'UNION		BEAUZELLE	
SAINT-JEAN		SEYSSES	
		PINSAGUEL	

Source : SCOT, DOO

carte 5 : territoires de développement par mutation et extension (zoom sur Saint-Jory)



Source : SCOT, DOO (zoom effectué par la CRC Occitanie)

tableau 35 : objectifs et orientations de la modification du plan local d'urbanisme au 30 juin 2016

Objectifs du PLU modification 2016	Détails et traduction urbaine
Limiter l'urbanisation dans les zones urbaines existantes situées en périphérie du centre-ville de Saint-Jory	La suppression des coefficients d'occupation des sols et de la taille minimale des parcelles imposées par la loi portant sur l'accès au logement et un urbanisme rénové amènent la collectivité à questionner la temporalité et la nature de l'urbanisation dans les zones urbaines existantes.
Prioriser la densification des zones urbaines situées autour du bourg et des équipements publics	Des outils sont proposés pour permettre une meilleure maîtrise de l'urbanisation dans ces zones urbaines et en temporisant le développement dans les zones urbaines situées en périphérie, notamment en zone UCb. Le PLU vise à réduire les potentialités foncières en zones urbaines périphériques pour les reporter au profit des zones urbaines situées au plus près des lieux de vie les mieux équipés.
Structurer et requalifier le développement des entrées du centre-ville en temporisant l'urbanisation de l'entrée sud du centre-ville, anciennement concerné par un projet de ZAC communal aujourd'hui abandonné, pour se concentrer dans un premier temps sur une meilleure structuration de l'urbanisation en cours au niveau de l'entrée nord du centre-ville	L'urbanisation en entrée sud est reconsidérée dans le temps et fait l'objet de la mise en place d'outils permettant notamment de mener une réflexion sur les modalités de sa requalification, l'amélioration de son image mais surtout de son fonctionnement au regard des quartiers environnants. Le PLU opère un confortement de l'urbanisation autour du centre-ville et de son entrée nord en cours d'urbanisation, conformément au projet d'aménagement et de développement durable du PLU qui préconise un recentrage du développement urbain autour du cœur de ville, un rééquilibrage est-ouest du territoire et un confortement de la vocation résidentielle de Saint -Jory.
Optimiser l'urbanisation autour de la gare et des équipements publics dans un équilibre est/ouest du territoire communal	Le PLU prévoit l'ouverture de zones d'urbanisation future fermées (2AU) situées à proximité de la gare et des équipements publics, existants et en projets, afin de répondre aux besoins des habitants. Elle s'appuie pour cela sur un report de densité permis par le SCOT et issu de la suppression d'autres zones d'urbanisation future fermées (2AU ou 3AU) plus excentrées, pour leur restituer une vocation naturelle ou agricole dans un objectif de limitation de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.
Ouvrir à l'urbanisation un pôle d'activités économiques d'intérêt d'agglomération en cohérence avec le SCOT.	La commune de Saint-Jory, vu son positionnement stratégique à l'entrée nord de l'agglomération toulousaine et son niveau de desserte, détient sur son territoire deux sites majeurs. Ces sites sont identifiés au SCOT, au titre de « site d'intérêt métropolitain » pour le projet d'« extension d'Eurocentre », et au titre de « site d'intérêt d'agglomération » pour le projet d'« Euronord/La Pointe/Novital ». Ces sites ayant aussi pour vocation de rééquilibrer le potentiel économique et l'offre d'emploi sur le territoire du SCOT, il est envisagé, compte tenu du contexte économique actuel et des demandes concrètes en foncières importants pour l'accueil d'activités de logistique, d'ouvrir à l'urbanisation, dans un premier temps, la zone économique stratégique pour la commune et la métropole d'Euronord. Il est donc proposé dans le cadre de cette deuxième modification du PLU d'ouvrir en priorité à l'urbanisation la zone 2AU d'Euronord qui porte sur une superficie d'environ 17 hectares.
Accélérer la construction de logements sociaux	Le taux de logements sociaux de Saint-Jory figure parmi les plus bas des communes périphériques de Toulouse Métropole (6,92 %, soit 145 logements locatifs sociaux au 1 ^{er} janvier 2013). Des objectifs territorialisés ont ainsi été définis avec la nécessité pour les communes de prendre en compte, dans la production de logements locatifs sociaux, l'accroissement de la croissance globale de leur parc de résidences principales. La nouvelle feuille de route du plan local de l'habitat, prorogée sur la période 2014-2019, prévoit ainsi pour la commune une production attendue de 480 logements pour la période 2014-2019 (soit en moyenne 80 logements par an), avec un objectif minimum de 94 logements locatifs sociaux sur la période 2014-2016 (soit en moyenne 32 logements par an) correspondant au rattrapage du nombre de logements locatifs sociaux manquant pour atteindre le taux de 25 % en 2025.
Ce nouveau rythme du développement urbain s'inscrit en cohérence avec les prescriptions du SCOT, imposant que dans les territoires de développement mesuré	Les capacités foncières en extension de chaque commune ne pourront être ouvertes dans les PLU qu'à hauteur de 50 % avant 2020 et 50 % après 2020, dans le respect des différentes densités recommandées. À l'issue de cette deuxième modification du PLU, la commune de Saint-Jory dispose de 10,5 pixels du SCOT ouverts sur l'enveloppe globale de 26,5 pixels dont elle dispose, soit moins de 50 % de ses capacités foncières.

Source : CRC à partir du PLU modifié au 30 juin 2016

tableau 36 : répartition des nouveaux logements dans le plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat 2020-2025

Typologie des communes	Nombre de communes concernées	Part des nouveaux logements pour 2020-2025
Toulouse	1 commune	50 %
Groupe 1	10 communes	30 %
Groupe 2	7 communes	10 %
Groupe 3	19 communes	10 %

CRC à partir du PLUi-H, programme d'orientations et d'actions

tableau 37 : nombre annuel d'actes d'urbanisme instruits par le service

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Certificat d'urbanisme de simple information	116	148	214	175	189	193	177
Certificat d'urbanisme opérationnel	12	11	7	5	7	8	4
Déclaration préalable (division parcellaire)	23	14	20	15	21	23	13
Déclaration préalable (autre)	72	46	62	64	55	64	80
Permis d'aménager (+ permis d'aménager modificatifs)	4	1	1	6	15	10	6
Permis de construire (*)	33	32	46	38	63	32	43
Permis de construire maison individuelle (*)	13	14	19	15	19	32	37
Permis de démolir			1	0		1	
Total	273	266	370	318	369	363	360

Source : Saint-Jory

(*) initiaux sans les modificatifs

tableau 38 : tarifs d'insertion publicitaire**LE CONSEIL MUNICIPAL, APRES AVOIR DELIBERE,****-ADOpte LES TARIFS D'INSERTION PUBLICITAIRE SUIVANTS applicables à compter du 1^{er} janvier 2015:**

FORMAT	Prix par parution commerçants ou artisans situés sur la commune	Prix par parution promoteurs, commerces ou artisans situés hors commune
1 page	600 €	5 000 €
1/2 page	300 €	2 500 €
1/4 page	150 €	1200 €
1/8 page	70 €	600 €
1/16 page	30 €	300 €
Parution sur site	600 €	5 000 €
(1 an)		

10% de réduction seront applicables à compter de la 2^{ème} parution pendant l'année civile.

Source : Délibération du conseil municipal du 19 mars 2015

tableau 39 : portage foncier de l'établissement public foncier local du Grand Toulouse sur Saint-Jory

N° Parcelle	Objet convention de portage	Date fin convention de portage	Devenir du bien
E200 et E201 (51B RD880)	Renouvellement urbain/ logement social	24/01/2018	Doivent être directement acquises par un particulier ou une société civile immobilière à l'EPFL. L'EPFL doit déposer un permis de construire
E134 (39 RD880)	Renouvellement urbain	20/01/2019	Doivent être achetées par Kaufmann and Broad pour le projet cœur de ville. Permis d'aménager en cours d'instruction début 2021
A1577 (RD880)	Équipement public (service départemental d'incendie et de secours)	26/02/2019	Acquisition par le commune le 11 juillet 2017 et cession au service départemental d'incendie et de secours à l'euro symbolique
AD43	Équipement public (salle des fêtes)	Délibération de principe prise par la commune. Le portage par l'EPFL n'est pas encore effectif	

Source : CRC à partir des données de la commune

annexe 2 : gestion des ressources humaines

tableau 40 : données des bilans sociaux de la commune

	2015	2017	2019
Âge moyen des permanents	43,5	45,91	46,92
Taux absentéisme médical fonctionnaires	5,5 %	5,58 %	7,21 %
Taux absentéisme compressible des fonctionnaires	5,5 %	4,07 %	4,27 %
Nombre accidents du travail	13	2	7
Poids catégorie C	88 %	88 %	88 %
Poids fonctionnaires	75 %	88 %	76 %
Poids contractuels sur emploi non permanent	19,30 %	8 %	22 %
Charges de personnel/dépenses de fonctionnement	47,98 %	54,15 %	46,40 %
Part du régime indemnitaire sur les rémunérations annuelles brutes	14,23 %	15,48 %	13,86 %
Nombre moyen de jours de formation par agent sur emploi permanent	1,7 jours	1,4 jours	1,7 jours
Nombre avancement, promotions et réussite concours	36	24	37
<i>Dont nombre avancement d'échelons</i>	<i>31</i>	<i>23</i>	<i>21</i>

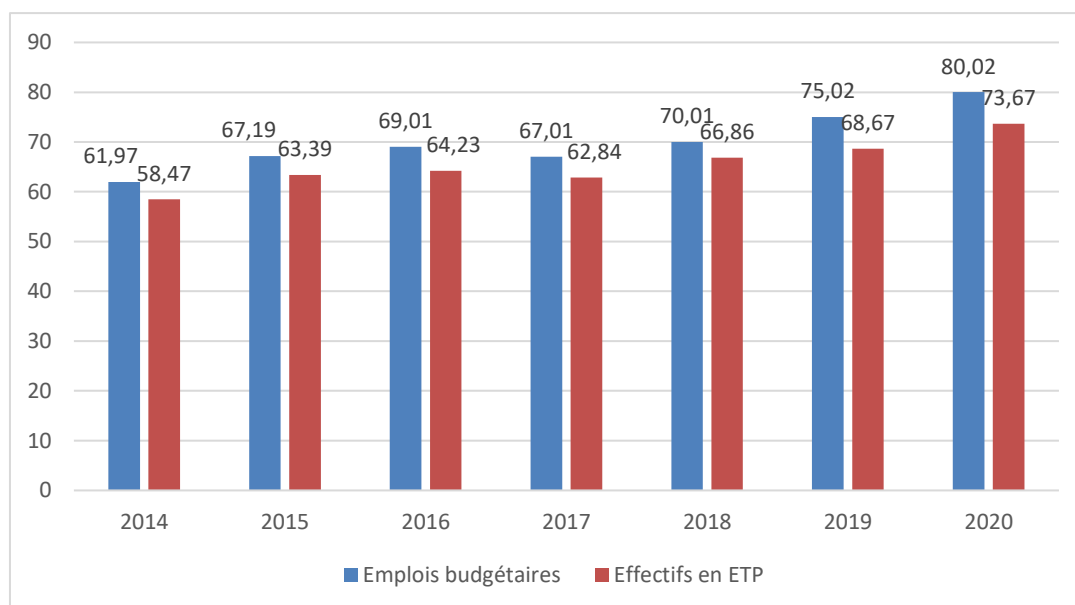
Source : CRC à partir des bilans sociaux

tableau 41 : évolution des rémunérations et des charges de personnel

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 371 329	1 438 538	1 537 528	1 603 824	1 607 727	1 663 384	3,9 %
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	141 410	167 113	200 557	145 217	192 292	230 808	10,3 %
Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	1 536 443	1 647 322	1 788 713	1 799 953	1 827 694	1 902 882	4,4 %
- Atténuations de charges	79 311	106 179	157 960	25 396	107 053	141 473	12,3 %
Rémunérations du personnel	1 457 132	1 541 142	1 630 753	1 774 557	1 720 641	1 761 409	3,9 %
Charges totales de personnel	2 207 086	2 350 516	2 516 511	2 666 346	2 602 032	2 703 165	4,1 %
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>42,4 %</i>	<i>44,9 %</i>	<i>45,6 %</i>	<i>51,0 %</i>	<i>47,6 %</i>	<i>46,0 %</i>	
Rémunération moyenne / ETP	24 921	25 698	25 389	28 239	25 734	25 650	

Source : CRC à partir des comptes de gestion

graphique 3 : évolution des emplois budgétaires et des effectifs réels



Source : CRC à partir des comptes administratifs

tableau 42 : créations de postes entre 2014 et 2020

Création de poste	Catégorie	Service	Motif
4	C	Espaces verts	Accroissement d'activité
2	C	Écoles	Création de deux classes en maternelle
3	C	Périscolaire	Renfort multi accueil et hausse temps d'accueil
1	C	Restauration	Hausse d'activité restauration car création école
2	C	Jeunesse	Municipalisation point d'accueil jeunesse
3	C	Services ressources	Renforcer services ressources humaines, comptabilité et marché
1	C	Urbanisme	Reprise en régie autorisation du droit des sols
1	C	Médiathèque	Création pôle culturel
1	C	Emploi	Création service emploi et fin adhésion au comité de bassin d'emploi
2	C	Scolaire	Renforcement service scolaire et périscolaire (projet éducatif territorial)
1	B	Centre social	Transfert du centre social du CCAS vers la commune
1	C	Centre social	Renforcement centre social
1	C	Sport et associations	Création service de navette
3	C	Police	Renforcement service police municipale
26			

Source : Saint-Jory

tableau 43 : rémunérations et charges de personnel

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Rémunération principale	1 186 086	1 250 141	1 323 799	1 394 880	1 384 762	1 429 733	3,8 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	185 243	188 396	213 729	208 944	222 965	233 651	4,8 %
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 371 329	1 438 538	1 537 528	1 603 824	1 607 727	1 663 384	3,9 %
<i>En % des rémunérations du personnel</i>	89,3 %	87,3 %	86,0 %	89,1 %	88,0 %	87,4 %	
Rémunération principale	130 794	149 551	183 704	135 033	176 515	214 451	10,4 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	10 616	17 562	16 853	10 184	15 777	16 358	9,0 %
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	141 410	167 113	200 557	145 217	192 292	230 808	10,3 %
<i>En % des rémunérations du personnel</i>	9,2 %	10,1 %	11,2 %	8,1 %	10,5 %	12,1 %	
Autres rémunérations (c)	23 705	41 671	50 628	50 911	27 675	8 690	- 18,2 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	1 536 443	1 647 322	1 788 713	1 799 953	1 827 694	1 902 882	4,4 %
- Atténuations de charges	79 311	106 179	157 960	25 396	107 053	141 473	12,3 %
= Rémunérations du personnel	1 457 132	1 541 142	1 630 753	1 774 557	1 720 641	1 761 409	3,9 %
+ Charges sociales	684 173	737 206	810 696	812 328	808 551	865 146	4,8 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	62 839	67 908	71 128	72 293	72 268	75 541	3,8 %
+ Autres charges de personnel	0	0	0	129	0	0	
= Charges de personnel interne	2 204 144	2 346 257	2 512 577	2 659 307	2 601 459	2 702 096	4,2 %
<i>Charges sociales en % des charges de personnel interne</i>	31,0 %	31,4 %	32,3 %	30,5 %	31,1 %	32,0 %	
+ Charges de personnel externe	2 942	4 260	3 935	7 039	573	1 070	- 18,3 %
= Charges totales de personnel	2 207 086	2 350 516	2 516 511	2 666 346	2 602 032	2 703 165	4,1 %
<i>Charges de personnel externe en % des charges de personnel total</i>	0,1 %	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %	

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

annexe 3 : commande publique

tableau 44 : marchés examinés par la chambre Occitanie

Année	Marché	Attributaire(s)	Montant HT
2017	Construction terrains de tennis couverts	PROBAT	186 076,00 €
2017	Construction terrains de tennis couverts	SOL FACADE	6 389,75 €
2017	Construction terrains de tennis couverts	CIM MASSOL FRERES	475 165,67 €
2017	Construction terrains de tennis couverts	ECOLO-ETANCHEITE	131 370,60 €
2017	Construction terrains de tennis couverts	APF	58 692,00 €
2017	Construction terrains de tennis couverts	GEMIN	74 372,80 €
2017	Construction terrains de tennis couverts	LARROZE	28 286,51 €
2017	Construction terrains de tennis couverts	LACAZE	4 242,00 €
2017	Construction terrains de tennis couverts	ADECOTHERM	26 257,90 €
2017	Construction terrains de tennis couverts	ADECOTHERM	1 593,40 €
2017	Construction terrains de tennis couverts	SOCOREM	69 904,85 €
2017	Construction terrains de tennis couverts	CHEDE PEINTURE	37 141,20 €
2017	Construction terrains de tennis couverts	MALET TOULOUSE	87 115,20 €
2017	Construction terrains de tennis couverts	CASSIN TP	117 500,68 €
2019	Bons d'achat 50 €	GROUPEMENT CONJOINT REPRESENTE PAR LA SARL PHEDIS	112 505,00 €
2019	Maitrise d'œuvre halle éducation physique et sportive	MICHEL AVELLANA SERGE MAYNARD	57 026,00 €
2020	Réaménagement d'un bâtiment communal en pôle culturel	SALGA	204 015,98 €
2020	Réaménagement d'un bâtiment communal en pôle culturel	TOITURES MIDI-PYRENEES	171 027,87 €
2020	Réaménagement d'un bâtiment communal en pôle culturel	SOL FACADE	46 888,38 €
2020	Réaménagement d'un bâtiment communal en pôle culturel	GEMIN	132 372,71 €
2020	Réaménagement d'un bâtiment communal en pôle culturel	EUROPLATRE	151 912,80 €
2020	Réaménagement d'un bâtiment communal en pôle culturel	ERDRALU	51 350,00 €
2020	Réaménagement d'un bâtiment communal en pôle culturel	G-ELEC	147 201,29 €
2020	Réaménagement d'un bâtiment communal en pôle culturel	ADECOTHERM	273 016,01 €
2020	Réaménagement d'un bâtiment communal en pôle culturel	SOL FACADE	32 620,00 €
2020	Réaménagement d'un bâtiment communal en pôle culturel	ST GROUPE	55 782,00 €
2020	Réaménagement d'un bâtiment communal en pôle culturel	HUGON	56 795,00 €
2020	Réaménagement d'un bâtiment communal en pôle culturel	ILEX	21 325,00 €
2020	Réaménagement d'un bâtiment communal en pôle culturel	AVIGI LAFORET	50 974,62 €
2020	Halle d'éducation physique et sportive	MALET TOULOUSE	199 331,71 €
2020	Halle d'éducation physique et sportive	SMC2	52 500,00 €
2020	Halle d'éducation physique et sportive	COUGNAUD CONSTRUCTION	135 753,80 €
2020	Halle d'éducation physique et sportive	ST GROUPE	56 043,50 €
2020	Halle d'éducation physique et sportive	URBASPORT	5 968,00 €

Source : CRC

tableau 45 : achats d'impression des magazines municipaux depuis 2014

Année	Montant des achats (en €)
2014	8 342,40
2015	11 944,90
2016	13 048,80
2017	17 471,67
2018	15 005,63
2019	16 388,59
Total	82 201,99

Source : CRC à partir des données du grand livre

tableau 46 : achats de fournitures depuis 2014 par un prestataire unique

Année	Montant des achats (en €)
2014	30 376,01
2015	18 432,93
2016	16 104,41
2017	12 414,73
2018	16 457,48
2019	1 964,91
Total général	95 750,47

Source : CRC à partir des données du grand livre

tableau 47 : achats de travaux par une entreprise de travaux publics

Année	Montant des travaux (en €)
2016	8 400,00
2017	113 716,60
2019	55 313,80
Total général	177 428,40

Source : CRC à partir des données du grand livre

**tableau 48 : répartition des montants facturés
par les membres du groupement titulaire du marché des bons d'achats**

Activité	Montant unitaire TTC bons	Nombre bons	Montant total HT	Montant total TTC	Paiement facture TTC
Marché de plein vent de la commune	12,50 €	2 160	22 500,00 €	27 000,00 €	24 000,00 €
Entreprise horticole	25,00 €	40	834,00 €	1 000,00 €	1 000,00 €
Boucherie	25,00 €	120	2 500,00 €	3 000,00 €	3 000,00 €
Boulangerie	10,00 €	300	2 500,00 €	3 000,00 €	3 000,00 €
Coach sportif	25,00 €	40	834,00 €	1 000,00 €	1 000,00 €
Exploitant agricole	10,00 €	300	2 500,00 €	3 000,00 €	3 000,00 €
Diffuseur presse, librairie et papeterie	10,00 €	100	834,00 €	1 000,00 €	1 000,00 €
Pizzeria	10,00 €	300	2 500,00 €	3 000,00 €	3 000,00 €
Supermarché	50,00 €	1 300*	54 167,00 €	65 000,00 €	65 000,00 €
Électroménager, multimédia	50,00 €	20	834,00 €	1 000,00 €	1 000,00 €
Coiffeur	25,00 €	40	834,00 €	1 000,00 €	1 000,00 €
Opticien	50,00 €	20	834,00 €	1 000,00 €	1 000,00 €
Supermarché	50,00 €	500	20 834,00 €	25 000,00 €	25 000,00 €
Total		5 200	112 505,00 €	135 000,00 €	132 000,00 €

Source : CRC à partir des données de la commune

* dont 200 carburant

annexe 4 : fiabilité des comptes et situation financière

tableau 49 : écarts sur la dette entre le compte administratif et le compte de gestion

	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	CA	CDG	CA	CDG	CA	CDG	CA	CDG	CA	CDG	CA	CDG
Dette - annuité	408 616	408 616	1 210 486	1 210 486	423 629	424 114	398 376	392 890	366 759	36 4620	384 116,04	329 878
Dette - encours (16 hors 16449 et 166)	5 501 139	5 525 249	4 290 653	4 315 248	3 867 024	3 891 134	3 468 648	3 498 244	3 101 831	3 133 624	2 737 715	2 823 746
Écart emprunt - annuité en capital	0		0		24 727		31 191		- 31 250		54 238	
Écart emprunt - encours	- 24 110		- 24 595		- 24 110		- 29 596		- 31 793		- 86 031	

Source : CRC Occitanie, à partir des comptes administratifs et des comptes de gestion

tableau 50 : recettes des régies de la commune entre 2015 et 2019

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Total par régie	Part du total en %
21013 Régie bibliothèque	1 067	1 434	1 108	979		4 588	0 %
21016 Régie halte-garderie	19 302	20 984	19 870	19 958	22 721	102 835	6 %
21017 Régie marche plein vent et fête	14 995	11 953	12 377	12 312	10 418	62 054	4 %
21018 Régie point accueil enfants parents	220	100	260	220	80	880	0 %
21020 Régie transport scolaire personnes âgées	10	10				20	0 %
21022 Régie restauration périscolaire	262 246	231 532	167 964	193 987	170 822	1 026 551	62 %
21023 Régie animation de la ville	272	0	0	280		552	0 %
21024 Régie portage repas a domicile	27 491	52 511	44 110	37 858	22 431	184 400	11 %
21025 Régie point accueil jeunes	4 797	6 230	5 317	5 045	8 278	29 667	2 %
21026 Régie publicité	18 810	32 243	78 380	65 880	20 820	216 133	13 %
21027 Régie location de salles			2 377	8 306	5 347	16 029	1 %
21029 Régie espace animation					560	560	0 %
Total régies	349 210	356 997	331 762	344 825	261 476	1 644 269	100 %

Source : CRC, à partir des grands livres de recettes de la commune

tableau 51 : principales opérations d'investissement entre 2014 et 2019 (en €)

N° opération	Intitulé Opérations	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total par opération
432	Nouvelle école élémentaire Jean de la Fontaine		23 470	276 717	2 451 599	442 171	90 036	3 283 992
431	Tennis couverts		1 116	25 805	1	1 025 183	622 433	1 674 537
411	Gymnase du collège	665 068	21 000	5 494	0	4 292	4 513	700 367
375	Urbanisation centre-ville	716	0	0	161 680		323 359	485 755
436	ALAE deuxième école élémentaire				720	364 109	14 213	379 042
301	Matériels services techniques	93 319	3 216	32 151	12 582	138 120	5 338	284 726
426	Centre social la Plaine	133 415	123 633	17 270	0	0		274 319
Total principales opérations par exercice (A)		892 518	172 435	357 437	2 626 582	1 973 874	1 059 893	7 082 738
Total toutes opérations (B)		1 254 064	481 189	565 311	3 013 376	2 110 636	1 272 451	8 697 027
A/B (en %)		71,2 %	35,8 %	63,2 %	87,2 %	93,5 %	83,3 %	81,4 %

Source : CRC, à partir des comptes administratifs

tableau 52 : scénario prospectif n° 1 : périmètre constant 2020-2024

En k€	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de gestion (a)	6 013	6 254	6 517	6 804	7 116
Charges de gestion (b)	6 146	6 447	6 765	7 103	7 460
Excédent brut d'exploitation (a-b)	- 133	- 192	- 248	- 299	- 345
CAF brute	- 228	- 315	- 387	- 456	- 521
CAF nette (c)	- 633	- 315	- 459	- 613	- 780
Recettes d'investissement hors emprunt (d)	1 183	965	965	965	965
Financement propre disponible (c-d)	551	650	511	362	201
Dépenses d'investissement	1 821	1 400	1 400	1 400	1 400
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 1 311	- 750	- 889	- 1 038	- 1 199
Nouveaux emprunts de l'année	1 076	750	889	1 038	1 199
Fonds de roulement net global	- 235	- 235	- 235	- 235	- 235
Encours de dette	3 455	4 205	5 026	5 915	6 867

Source : CRC Occitanie

GLOSSAIRE

ALAE	accueil de loisirs associé à l'école
ALSH	accueil de loisirs sans hébergement
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des comptes
DOO	document d'objectifs et d'orientation
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPFL	établissement public foncier local
ETP	équivalent temps plein
HT	hors taxes
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
NBI	nouvelle bonification indiciaire
PLU	plan local d'urbanisme
PLUi-H	plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat
PPI	programmation pluriannuelle d'intervention
PUP	projet urbain partenarial
Rifseep	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SRU	loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain
TFPB	taxe foncière sur les propriétés bâties
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 29 novembre 2021 de M. Thierry Fourcassier, maire de Saint-Jory.

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