



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE CUGNAUX (Haute-Garonne)

Exercices 2016 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1. LA PRÉSENTATION DU TERRITOIRE ET LES RELATIONS AVEC L'INTERCOMMUNALITÉ	8
1.1. Les caractéristiques socioéconomiques de la commune	8
1.1.1. La situation géographique et les enjeux démographiques.....	8
1.1.2. Les enjeux de l'économie et de l'emploi	9
1.1.3. L'urbanisme, l'habitat, la mobilité et les services.....	9
1.2. Les relations à l'intercommunalité	13
1.2.1. Les compétences transférées à Toulouse Métropole.....	13
1.2.2. La participation à la gouvernance métropolitaine	14
1.2.3. Les relations financières.....	15
1.2.4. Les relations avec divers syndicats	18
2. LA GOUVERNANCE ET L'ADMINISTRATION COMMUNALE.....	18
2.1. La gouvernance communale.....	18
2.1.1. Un règlement intérieur à adapter à l'évolution législative	19
2.1.2. L'instauration de diverses instances consultatives spécifiques.....	20
2.1.3. Le bureau de l'exécutif.....	21
2.1.4. L'enveloppe annuelle des indemnités de fonction en légère baisse.....	22
2.1.5. Un état annuel des indemnités à communiquer avant l'examen du budget .	22
2.1.6. Des frais de représentation du maire à imputer au compte dédié	22
2.2. L'administration communale	23
2.2.1. L'organisation administrative municipale.....	23
2.2.2. Les ressources humaines	23
2.3. La commande publique	31
2.3.1. L'organisation de l'achat.....	31
2.3.2. La mutualisation et la planification l'achat	34
2.3.3. La pratique de l'achat.....	36
2.3.4. Les principales conséquences de la crise sanitaire en matière d'achat	44
3. LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE	45
3.1. L'information budgétaire et la fiabilité des comptes.....	45
3.1.1. La qualité de l'information relative à l'activité de la commune	45
3.1.2. La qualité de l'information budgétaire.....	45
3.1.3. La fiabilité des comptes	48
3.2. La situation financière	51
3.2.1. L'autofinancement	51
3.2.2. Les investissements	56
3.2.3. Dette et trésorerie	57
3.2.4. La prospective financière	58

ANNEXES.....	61
GLOSSAIRE.....	73
Réponses aux observations définitives.....	74

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Cugnaux pour les exercices 2016 et suivants. Commune périurbaine du sud-ouest toulousain, elle a connu ces dix dernières années la croissance démographique la plus rapide de la métropole de Toulouse. Elle serait confrontée à un risque réel de dégradation de l'accessibilité des emplois et des services si la croissance urbaine n'était pas anticipée ni accompagnée.

Les principaux enjeux pour la commune

Les principaux enjeux pour la commune résident dans la maîtrise opérationnelle du développement urbain, et notamment du foncier qui détermine, en partie, le développement de services à la population, notamment en matière d'accueil des familles et de vie locale, ainsi que de l'emploi. Dans ce cadre, elle doit structurer son dialogue avec les propriétaires fonciers et renforcer ses partenariats avec les principaux acteurs pouvant l'accompagner sur la formalisation et la mise en œuvre d'une stratégie foncière. Elle pourrait également approfondir ses échanges avec Toulouse Métropole sur les opérations structurantes et leur financement.

La gouvernance et l'administration

La gouvernance communale et la gestion de son administration sont perfectibles. Dans un contexte de forte dynamique de sa masse salariale, la commune doit finaliser la régularisation du temps de travail. Plusieurs faiblesses sont également relevées sur la commande publique, et la commune doit inclure le recensement de ses besoins suffisamment tôt dans son processus d'élaboration budgétaire.

Des finances qui vont être fortement mobilisées pour faire face aux investissements à venir

La commune doit améliorer la qualité de son information budgétaire et comptable ainsi que la fiabilité de ses comptes. Surtout, si la commune a réussi ces dernières années à redresser le niveau de son épargne, c'est en partie grâce au réaménagement de sa dette qui en a diminué le coût. Son effort d'équipement a pu être porté pour partie par des produits exceptionnels issus de la vente de son patrimoine foncier. Mais son programme d'investissement à venir est important et la commune, qui ne pourra plus avoir recours à ces recettes exceptionnelles, va devoir produire un effort de pilotage de ses dépenses de gestion, et notamment de personnel, ainsi qu'établir des priorités dans son programme d'investissement afin d'assurer la soutenabilité de la trajectoire financière.

RECOMMANDATIONS

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

1. Formaliser une stratégie foncière contribuant à la maîtrise opérationnelle du développement urbain. *Mise en œuvre en cours.*

2. Mettre en œuvre un dispositif de contrôle automatisé du temps de travail des agents dans le respect des exceptions fixées par la réglementation en vigueur. *Non mise en œuvre.*

3. Procéder annuellement à un recensement des besoins de la commune en tenant compte de leur caractère homogène, afin d'appliquer les procédures d'achat en conséquence et d'améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires. *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 Cugnax a été ouvert, par lettre du président de la première section adressée le 3 juin 2022 à M. Albert Sanchez, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le même jour à M. Alain Chaléon, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 27 octobre 2022.

Lors de sa séance du 8 novembre 2022, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Albert Sanchez. M. Alain Chaléon, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits le concernant ont été adressés à un tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre dans sa séance du 7 mars 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. LA PRÉSENTATION DU TERRITOIRE ET LES RELATIONS AVEC L'INTERCOMMUNALITÉ

1.1. Les caractéristiques socioéconomiques de la commune

1.1.1. La situation géographique et les enjeux démographiques

Commune périurbaine du sud-ouest toulousain, située à 12 km du chef-lieu de la Haute-Garonne, Cugnaux comptait 19 344 habitants au 1^{er} janvier 2019. Par sa population, elle se place au cinquième rang des 37 communes composant Toulouse Métropole¹, qui rassemble 796 203 habitants. Parmi les dix premières communes de ce classement, c'est Cugnaux qui a connu la croissance démographique la plus rapide entre 2013 et 2019. Sa population s'est accrue de 2,54 % en moyenne chaque année, contre + 1,2 % pour Toulouse.

carte 1 : Cugnaux et Toulouse Métropole



La commune accueillant de nombreux ménages avec enfants, la proportion d'habitants de moins de 15 ans est plus élevée que la moyenne départementale (20,9 % contre 17 %), et a augmenté entre les recensements de 2013 et de 2018 (+ 1,3 %). Le nombre d'enfants de moins de 11 ans a augmenté de 17,3 % entre 2013 et 2018². Cette dynamique se traduit par des ouvertures de classes en école publique : cinq ont été réalisées à la rentrée 2022, dont quatre en école maternelle. La livraison programmée de 198 logements sur un même secteur a conduit la commune à modifier la carte de sectorisation scolaire afin de créer une « zone tampon » entre deux écoles pour permettre, en cas de manque de place, l'affectation d'un élève sur un autre établissement que celui dont il relève.

¹ Après Toulouse, Colomiers, Tournefeuille et Blagnac.

² Statistiques-locales.insee.fr.

1.1.2. Les enjeux de l'économie et de l'emploi

Sur le plan économique, outre la parfumerie Berdoues, Cugnaux compte bénéficiaire des activités qui apparaissent progressivement sur la zone d'aménagement concertée (ZAC) de Francazal (38 ha), située majoritairement sur le territoire communal mais dont une partie est devenue, en 2020, la propriété de l'intercommunalité. En effet, Toulouse Métropole y projette l'installation d'entreprises en lien avec les transports du futur et la création de près de 2 000 emplois à long terme.

Au 2^{ème} trimestre 2022, le taux de chômage sur la zone d'emploi de Toulouse, dont Cugnaux fait partie, est de 7,5%. Selon les dernières données Insee disponibles (2019), le taux d'actifs cugnais ayant un emploi était de 67,6 %, contre 65,9 % pour la moyenne départementale et le taux de chômage de 9,7 % (contre 9,4 % pour le département). Cependant, seul un actif de plus de 15 ans sur cinq exerçait à Cugnaux alors qu'en moyenne, dans le département de la Haute-Garonne, ce sont 40 % des habitants qui travaillaient dans leur commune de résidence. Les marges de développement économique de la commune sont contraintes. L'annulation du PLUi³ et l'impact de la loi Climat et résilience concernant la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers⁴, présentent un cadre nouveau et rigoureux pour les projets. Le développement de la zone de Francazal, porté par l'intercommunalité, demeure complexe et de long terme.

1.1.3. L'urbanisme, l'habitat, la mobilité et les services

1.1.3.1. Une urbanisation à rythme soutenu

Cugnaux, ancienne cité pavillonnaire, s'est transformée avec la construction de logements collectifs, dont des logements sociaux, toutes catégories confondues. Les logements sociaux représentaient encore au 1^{er} janvier 2021 moins de 20 % des résidences principales (19,05 %⁵), alors que l'objectif final à atteindre par la commune en 2025 est fixé à 25 % par le code de la construction et de l'habitation⁶. Sur la période, la commune a connu une fois, en 2017, un prélèvement de 0,15 M€ sur ses recettes fiscales pour non-respect de ses obligations en la matière. La commune bénéficie depuis d'une exonération de prélèvement du fait de la tension observée sur le territoire de Toulouse Métropole⁷ et de l'atteinte d'un taux plancher. La commune tend toutefois à poursuivre ses efforts pour atteindre le taux normal, et a engagé une procédure de modification du PLU communal afin d'augmenter le seuil de déclenchement des logements locatifs sociaux dès la création de 500 m² de surface de plancher. L'un des quartiers de la ville, celui de Vivier-Maçon, qui regroupe un millier d'habitants sur six hectares, est classé comme prioritaire au titre de la politique de la ville.

L'ancien ordonnateur affirme, dans sa réponse à la chambre, la volonté qui a été la sienne de tendre vers le seuil des 25 % au cours de son mandat mais tout en préservant la qualité du cadre urbain. Il souligne, également, la complexité des interactions avec les acteurs sur l'urbanisme opérationnel et réglementaire, qui a été une source importante de délais dans la production de logements.

³ Plan local d'urbanisme intercommunal.

⁴ Article 194 de la loi Climat et résilience : espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF).

⁵ Charte de l'urbanisme adoptée par le conseil municipal de Cugnaux le 15 décembre 2021.

⁶ Article L. 302-5 de la loi « Duflot ».

⁷ La loi SRU, reprise par les lois Duflot puis 3DS, prévoit une exonération de prélèvement des pénalités pour les communes qui cumulent une dotation de solidarité urbaine et le dépassement d'un taux SRU plancher. Le taux SRU légal de la métropole est un taux dérogatoire de 20 % (au lieu de 25 %) et le taux SRU plancher au titre de la dérogation est de 15 % (au lieu de 20 %).

Le programme local de l'habitat (PLH) 2014-2019 de Toulouse Métropole prévoyait la production de 6 500 logements par an, dont 160 à Cugnaux, commune considérée comme faisant partie du cœur de l'agglomération. Le nombre de logements effectivement autorisés a atteint 277 dans la commune en moyenne annuelle au cours de la période 2016-2021⁸, ce qui, sous réserve de la réalisation effective des constructions ainsi autorisées, permettrait de dépasser l'objectif initial⁹. L'ouverture à l'urbanisation de Cugnaux a ainsi été large, au moins jusqu'en 2019.

1.1.3.2. Un infléchissement volontaire sur l'habitat à compter de 2020

Un ralentissement est constaté en 2020 et en 2021 : en effet, 142 logements ont été autorisés cette dernière année, contre 318 en 2016 (- 55 %). La construction de logements individuels hors lotissement (dits « purs ») n'a pas été affectée dans la même proportion (- 11,5 %) que les logements individuels groupés et les logements collectifs, mais ces maisons ne représentent que 10,5 % des logements autorisés en six ans (cf. tableau 6 p.63).

La commune a conservé la délivrance des autorisations d'urbanisme et n'a pas adhéré au service commun mis en place par Toulouse Métropole depuis 2011 afin de garder la maîtrise des projets de construction. C'est ainsi que quatre agents, dont la directrice, composent la direction municipale de l'urbanisme. Durant la première année de mandat (juillet 2020 - juin 2021), la nouvelle municipalité a instauré un « moratoire de fait » sur la délivrance des permis de construire pour des immeubles collectifs et autres projets d'habitat groupé ou maisons jumelées. Le nombre de logements autorisés a baissé de 65 %, passant de 295 à 104.

La demande reste forte et le foncier est disponible, notamment par le remplacement de maisons individuelles par du logement collectif. L'annulation du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) par le tribunal administratif, le 20 mai 2021, a conduit à la disparition du volet consacré à l'habitat, dénommé programme d'orientations et d'actions (POA). Un nouveau cadre a été fixé par l'adoption par le conseil de la métropole, le 14 octobre 2021, d'un pacte métropolitain pour l'habitat qui fixe à 7 000 logements par an l'objectif de production sur le territoire. 30 % de ces logements verraient le jour dans dix communes. La commune de Cugnaux, qui en fait partie, souhaiterait ne pas aller au-delà de l'objectif de 190 logements par an qui lui était assigné dans l'ancien POA 2020-2025. Elle assure d'ailleurs un suivi régulier des évolutions en la matière.

La délibération du 10 mai 2019 prévoyait déjà la soumission à concertation préalable des projets immobiliers développant plus de 400 m² de surface de plancher¹⁰. Le conseil municipal s'est prononcé également à l'unanimité, le 15 décembre 2021, en faveur du respect par les différents acteurs de la construction de la charte de l'urbanisme 2022, qui comporte de nombreuses préconisations en matière de qualité des formes urbaines, de qualité des logements, de typologie de logements, de production de logements sociaux et de logements abordables, d'enjeux environnementaux, de production et consommation énergétiques, ou encore d'adaptation au changement climatique. La commune, qui prévoit peu de logements par mutation urbaine en diffus, a également mis en place des orientations d'aménagement et de programmation et le conseil municipal a ainsi instauré deux périmètres d'études¹¹ pour dégager de nouvelles orientations en vue d'un aménagement cohérent de ces secteurs par le biais de projets publics ou privés.

⁸ Source : les statistiques du ministère de la transition écologique.

⁹ Sous la réserve méthodologique qu'il s'agit de logements autorisés à la construction, quand le PLH fixe des objectifs de logements effectivement livrés.

¹⁰ Surface de plancher.

¹¹ Par délibérations du 15 septembre 2021 l'un sur le centre-ville, l'autre sur l'avenue du Comminges.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur confirme la nécessité de définir les priorités de développement urbain. Il met en avant le lancement de deux études, d'une part sur la requalification de l'avenue du Comminges et, d'autre part, sur le renouvellement urbain du centre-ville et la requalification des espaces publics autour du Quai des arts. Il insiste également sur le fait que les prescriptions prévues dans la charte de l'urbanisme seront opposables après approbation par la métropole de la troisième modification du PLU. La procédure est actuellement en cours.

1.1.3.3. La mobilité et les services

Compte tenu de la faiblesse de l'emploi local, les cugnais actifs doivent très majoritairement travailler en dehors de leur commune de résidence.

82 % d'entre eux déclarent utiliser un véhicule à moteur pour se rendre à leur travail. La A64, qui relie Cugnaux à la rocade toulousaine, connaît ainsi une fréquentation élevée (de 67 000 à 85 000 véhicules par jour). S'agissant des transports en commun, les quatre lignes de bus permettant de relier la ville au terminus du métro, situé à Basso Cambo, ne répondent pas complètement au besoin et sont même pour certaines en perte d'attractivité. La commune, qui fait l'objet de 80 000 déplacements/jour sera desservie, à compter de 2023, par la ligne 11 du réseau des Linéos qui, au moyen de bus articulés bénéficiant d'aménagements de voirie et de priorités aux intersections, desservira avec un haut niveau de service un corridor dense d'habitats avec le train ou le métro. Sa mise en service à Cugnaux, initialement prévue en 2021, a été repoussée pour adapter son tracé à l'ouverture de nouvelles zones à la construction. Néanmoins, selon l'ordonnateur, la desserte de la gare ferroviaire de Portet-sur-Garonne, comme celle des bassins d'emploi de Colomiers et de Blagnac, demeurera perfectible pour répondre aux besoins des cugnais actifs. Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur précise avoir sollicité Tisséo pour l'étude d'une liaison entre la gare et Colomiers afin de desservir les quartiers nord de la ville et le futur collège. Il relève également qu'une expérimentation est prévue en 2023 sur l'abaissement des vitesses à 30 km/h en dehors des liaisons interurbaines ainsi qu'une politique publique en faveur des mobilités actives (plan vélo, réseau express et dispositifs de sécurisation aux abords des écoles).

En ce qui concerne les services proposés, la commune dispose de 11 structures d'accueil de la petite enfance (publiques et privées), d'un relais petite enfance, de cinq groupes scolaires, d'un collège et d'un lycée. De nouveaux projets (*cf. infra*) concernent la réalisation d'un sixième groupe scolaire, alors que le cinquième a été mis en service à la rentrée 2018, d'une nouvelle cuisine centrale et d'un second collège. Bien que le besoin soit identifié, la commune ne prévoit pas de crèche publique. Elle privilégie la conclusion de marchés de réservation de berceaux dans des structures privées, la réalisation d'une maison d'assistantes maternelles, ou la subvention à une crèche associative implantée localement. La conclusion d'une nouvelle convention territoriale globale avec la caisse d'allocations familiales en avril 2023, pour la période 2023-2027, permettra d'adapter l'offre de services à la population. Concernant les personnes âgées, suite à la résiliation d'un bail à promotion d'une société privée, la commune a acquis les bâtiments du logement foyer pour personnes âgées de Loubayssens, géré depuis par le CCAS¹².

1.1.3.4. La faiblesse du foncier disponible

Lors de l'élaboration du PLU, et notamment de son volet « projet d'aménagement et de développement durable », une réflexion a permis d'instituer les emplacements réservés nécessaires

¹² Centre communal d'action sociale.

à la réalisation des équipements publics. Pour autant, aucune stratégie foncière n'a été formalisée pour faciliter leur implantation opérationnelle. Compte tenu de l'annulation du PLUi-H (*cf. infra*), et de l'évolution du cadre juridique (loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets), les analyses foncières comprenant, d'une part, le calcul de l'artificialisation des sols et, d'autre part, le foncier encore disponible, à savoir le potentiel foncier en densification, en restructuration ou en extension, sont en cours de définition ou de consolidation à l'échelle de Toulouse Métropole.

La commune peut toutefois connaître le flux de consommation des espaces naturels agricoles et forestiers à destination d'habitat (flux consommés distinct du taux communal) du fait de son recensement par les services de l'État. Cugnaux est ainsi confrontée à une artificialisation croissante du territoire communal, près de 48 ha ayant été artificialisé depuis 2009 et la consommation d'espaces naturels pouvant atteindre jusqu'à près de 7 ha certaines années. La commune, qui dispose d'un patrimoine limité, est confrontée aux enjeux d'une faible disponibilité foncière pour la réalisation des équipements publics. Pour autant, elle n'a pas constitué de réserve stratégique, fondée sur une vision de long terme, et ne dispose pas de terrains nus constructibles. Ainsi, afin de pouvoir réaliser le cinquième groupe scolaire, elle a dû acquérir, en 2016, un terrain pour 1,1 M€.

Elle a cédé pour 8,9 M€ de biens immobiliers, dont du foncier, pour la réalisation de logements ou d'autres projets (5^{ème} groupe scolaire, cession du théâtre des grands enfants, plaine des sports). La plus-value par rapport à la valeur comptable des biens sur ces opérations est substantielle et se situe à 4,4 M€. Désormais, la commune doit faire face en urgence à l'acquisition de foncier pour un projet de second collège et de sixième groupe scolaire. Ne pouvant réaliser ces équipements en renouvellement urbain, du fait du coût de la charge foncière, les projets doivent être réalisés sur terrains nus, soit agricoles, soit naturels, en intégrant les impacts environnementaux et les enjeux de trafics routiers. L'identification d'un foncier d'accueil, lancé début 2021, est complexe et pour l'instant non résolue pour ces deux équipements. Le nouveau cadre juridique posé par la loi Climat et résilience limitera encore plus drastiquement les possibilités d'étalement urbain, et partant l'implantation de nouveaux équipements.

Afin de constituer des réserves foncières en vue de différents projets (agrandissement du parc du Manoir, renouvellement urbain dans une logique de mixité sociale, aménagement de places, etc.), la commune a conclu avec l'EPFL¹³ du Grand Toulouse une première convention de portage en 2013. Une quinzaine de conventions ont été conclues depuis 2017 afin que celui-ci procède, pour son compte, à l'acquisition, par préemption suite à déclaration d'intention d'aliéner, de divers ensembles immobiliers pour une valeur totale de plus de 4,1 M€, la durée du portage allant de cinq à dix ans.

1.1.3.5. Conclusion sur la planification du développement urbain

Afin de l'aider à formaliser sa stratégie de développement urbain, la commune a noué un partenariat avec l'AUAT¹⁴ et une convention cadre a été signée en 2015. Plusieurs actions, au titre du programme partenarial d'activité, ont été engagées durant la période sous revue, avec un focus particulier sur le centre-ville (plan guide d'aménagement des espaces publics, création d'itinéraires piétons et de cheminements, déplacement du marché de plein vent) et sur le projet d'entrée de ville (avenue du Comminges).

¹³ Établissement public foncier local.

¹⁴ Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse.

Ces travaux ont trouvé leur prolongement dans la planification du développement urbain formalisée par la mise en place de deux périmètres d'études à l'initiative de la commune en 2021 : l'un sur un projet d'aménagement global du centre-ville et l'autre sur l'entrée de ville (avenue du Comminges). Un troisième périmètre, de maîtrise d'ouvrage communautaire, sur le boulevard urbain du canal de Saint-Martory, avait été lancé en 2017 pour un projet de voie de liaison.

La commune s'efforce ainsi de contenir son développement urbain pour se donner le temps de pouvoir fournir aux futurs habitants un niveau de services correspondant à leurs attentes, notamment en matière d'accueil des enfants scolarisés ou de mobilité. Elle serait confrontée à un risque réel de dégradation de l'accessibilité des emplois et des services si la croissance urbaine n'était pas anticipée ni accompagnée. Par conséquent, les principaux enjeux pour la commune résident dans la maîtrise opérationnelle du développement urbain, et notamment du foncier, le développement de services à la population, notamment en matière d'accueil des familles et de vie locale, et d'emploi.

La chambre recommande ainsi à la commune de structurer son dialogue avec les propriétaires et de renforcer ses partenariats avec Toulouse Métropole, l'AUAT, l'EPFL et la SAFER¹⁵. La stratégie conduite pourrait reposer sur la connaissance de l'occupation des sols et de l'immobilier par la qualification du potentiel et des besoins, sur les outils réglementaires et de planification, sur les outils fiscaux, et intégrer le recours aux organismes d'accompagnement mentionnées.

Recommandation

1. Formaliser une stratégie foncière contribuant à la maîtrise opérationnelle du développement urbain. *Mise en œuvre en cours.*

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique souscrire à cette recommandation.

1.2. Les relations à l'intercommunalité

1.2.1. Les compétences transférées à Toulouse Métropole

Cugnaux est membre de Toulouse Métropole et a accompagné depuis l'origine les transformations successives en communauté d'agglomération puis en communauté urbaine et enfin en métropole.

Toutefois, au cours de la période étudiée, les compétences de la métropole ont peu évolué. 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) avait été réalisé avant 2016. La transformation, en 2015, de la communauté urbaine du Grand Toulouse en métropole, en application de la loi MAPTAM¹⁶ du 27 janvier 2014, n'a donné lieu qu'à quelques transferts complémentaires. Ceux-ci ont été mis en œuvre avec l'approbation du rapport de révision des attributions de la commission d'évaluation des transferts de charges du 25 septembre 2015 et ont concerné les concessions de distribution publique de gaz et d'électricité, l'aménagement et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage. La gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations a été intégrée en 2017. D'autres compétences ont également été transférées mais sans impact pour Cugnaux : conventionnement de la métropole

¹⁵ Société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

¹⁶ Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

avec le département de la Haute-Garonne, reconnaissance de l'intérêt métropolitain des cimetières toulousains, portail numérique, Lido (enseignement professionnel des arts du cirque). En 2016, plusieurs équipements ont été reconnus d'intérêt métropolitain mais aucun sur Cugnaux. De plus, la commune a une visibilité limitée sur les plans pluriannuels d'investissement intercommunaux, intéressant la commune, et ne dispose ainsi pas d'une vision synoptique de l'équipement du territoire communal.

La commune, engagée dans un accroissement démographique fort, assume en maîtrise d'ouvrage directe la réalisation, l'entretien et la gestion de l'ensemble de ses équipements publics dédiés à la petite enfance, aux sports ou à la culture. D'autres investissements, relevant de la compétence de Toulouse Métropole, sont réalisés ou en projet sur son territoire. Afin de maîtriser son urbanisation, la chambre invite la commune à mieux les identifier.

1.2.2. La participation à la gouvernance métropolitaine

1.2.2.1. La participation aux instances et aux groupes de travail

Les élus municipaux cugnalais participent aux 15 commissions thématiques de la métropole. Si, jusqu'en 2020, le maire de Cugnaux bénéficiait d'une vice-présidence à la métropole, cela n'est plus aujourd'hui le cas.

Il s'est toutefois vu confier, en octobre 2021, en tant que membre du bureau, délégation permanente de fonction pour : s'assurer de la cohérence et de la complémentarité du projet d'aménagement de Francazal avec celui de la ville ; la logistique urbaine (en coordination avec le vice-président délégué) ; et les relations avec les sociétés d'autoroute. Des collaborations de travail entre les services de la commune et de la métropole, sur des sujets transversaux et thématiques (prévention de la délinquance, logement, prévention des inondations, etc.) sont également jugées satisfaisantes par l'ordonnateur.

La participation de Cugnaux aux instances métropolitaines, qui a été affaiblie lors du renouvellement de mandat en 2020, a néanmoins été renforcée depuis l'adoption du pacte de gouvernance.

1.2.2.2. Le schéma de mutualisation et les articulations opérationnelles

La loi¹⁷ prévoit l'adoption, facultative, d'un schéma de mutualisation entre l'intercommunalité et les communes membres. Le conseil municipal de Cugnaux s'est prononcé en 2016 en sa faveur. Il intègre des mises à disposition ascendantes de la ville-centre de Toulouse vers la métropole, des prestations de services descendantes de la métropole vers les communes membres au titre du système d'information géomatique et des créations d'équipements (l'extension du cimetière par la métropole).

La chambre relève que la commune de Cugnaux ne s'est pas engagée dans des mises à disposition, mutualisations et prestations de services qui auraient pu lui être utiles : par exemple, gestion de la voirie en situation de grandes intempéries, équipements publics pouvant être intégrés à un réseau (culture, sport).

¹⁷ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

Dans sa réponse écrite, l'ancien ordonnateur souligne qu'aucune mutualisation ne s'est avérée possible, ni pertinente, et que la qualité des relations avec les services communautaires a permis une bonne articulation opérationnelle. La chambre invite la commune à envisager néanmoins la possibilité de s'inscrire dans une démarche d'intégration en réseau avec les services métropolitains.

1.2.3. Les relations financières

La commune bénéficie en premier lieu des investissements métropolitains sur son territoire. Au titre de la prise en compte des enjeux de la commune dans les orientations de la métropole, l'ordonnateur met en avant deux principales orientations : la création de la ZAC communautaire de Francazal en octobre 2021¹⁸ et l'inscription de son aménagement dans la programmation pluriannuelle d'investissement de la métropole, au titre des mobilités du futur (47,5 M€) ; il souligne également les travaux de voirie, financés hors enveloppe, autour des mobilités douces.

Des financements ont été également obtenus sur des projets communaux dédiés à l'alimentation : sur les projets de maraîchage communal, d'intégration de produits bruts dans la restauration collective, de gestion des biodéchets. Par ailleurs la commune a développé localement des déclinaisons d'outils métropolitains sur les thématiques de la sécurité et prévention de la délinquance et du projet alimentaire.

1.2.3.1. Les reversements intercommunaux

La fiscalité levée, sur le territoire intercommunal, par les communes membres et Toulouse Métropole a progressé sur la période (+ 229 M€ soit + 36 %). Elle atteint 864 M€ en 2021. Toulouse Métropole, qui a principalement contribué à cette dynamique (202 M€ soit + 76 %), ne conserve que 32 % de la part qu'elle a levée, et redistribue le reste aux communes membres.

tableau 1 : l'évolution de l'intégration fiscale communautaire

en €	2016	2021
Fiscalité levée par les communes (A)	372 347 615	399 086 975
Fiscalité levée par le groupement (B)	263 615 088	465 694 981
Total communes et groupement (C = A + B)	635 962 703	864 781 956
Sous-total fiscalité transférée ou reçue par le groupement (D)	0	-316 113 680
Fiscalité conservée par le groupement (E = B +/- D)	263 615 088	149 581 301
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E / C)	41,45%	17,30%
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E / B)	100,00%	32,12%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Sur la période, la part de fiscalité conservée par le groupement diminue. En 2021, le montant des reversements intercommunaux en faveur de la commune de Cugnaux s'élève à 6,8 M€, dont 5,3 M€ au titre de l'attribution de compensation et 1,5 M€ au titre de la dotation de solidarité communautaire.

¹⁸ Site militaire de 170 ha en reconversion progressive, où sont implantés des projets autour de l'idée d'écosystèmes des transports du futur.

1.2.3.2. L'attribution de compensation

L'évolution globale

Toulouse Métropole a adopté son pacte financier et fiscal de solidarité par délibération du 16 décembre 2021. Celui-ci détaille, en annexe, pour Cugnaux, l'historique de l'attribution de compensation. L'évaluation des charges et recettes est réalisée commune par commune, selon le cadre financier posé par le code général des impôts¹⁹. Les ajustements sont réalisés après avis de la CLECT²⁰, formalisés dans un rapport présenté en conseil municipal. Aucune contestation n'est à relever sur la période entre la commune de Cugnaux et l'intercommunalité.

tableau 2 : l'évolution de la fiscalité reversée

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	4 038 701	4 009 019	3 999 659	3 990 300	3 980 941	5 315 322	5,6%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	1 053 731	1 140 042	1 365 940	1 365 940	1 409 351	1 491 435	7,2%
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	5 092 432	5 149 061	5 365 599	5 356 240	5 390 292	6 806 757	6,0%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le montant de l'attribution de compensation (AC), versée par la métropole, évolue sur la période avec notamment une augmentation sur le seul exercice 2021 de 1,3 M€. Il s'agit d'une modification permettant la neutralisation budgétaire pour les communes membres de l'harmonisation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. D'autres ajustements, mineurs, ont eu lieu entre 2016 et 2020 (par exemple, évaluation des charges de fonctionnement liées à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations à compter de 2016, pour 20 323 € par an).

L'enveloppe voirie

Depuis 2009, une « enveloppe locale de voirie » figure au budget métropolitain, dédiée au financement de voiries d'intérêt métropolitain, correspondant à 80 % de la moyenne, sur quatre ans, des dépenses de voirie constatées sur le territoire de la commune avant l'adhésion à la communauté²¹. Une majoration d'enveloppe locale peut être réalisée, à la demande des communes, mais elle se traduit, au nom du principe de neutralité, par une retenue du montant de la majoration sur l'AC, correspondant à la mobilisation des fonctions support de Toulouse Métropole.

Le pacte financier et fiscal précise l'impact lors du transfert de charges liées à la voirie en fonctionnement et en investissement, celui-ci n'ayant pas fait l'objet depuis lors d'une révision. En l'espèce, l'AC de la commune de Cugnaux n'a pas évolué pour venir majorer les enveloppes locales de voirie. Pour autant, la ville relève ne pas disposer d'une vision globale sur le PPI²² voirie réalisé sur son territoire par la métropole, ni de perspectives sur le recours éventuel à du « hors enveloppe ».

¹⁹ Article 1609 *nonies* C.

²⁰ Commission locale d'évaluation des charges transférées.

²¹ L'axe 1 de la prospective pluriannuelle d'investissement métropolitain 2021-2026 concentre plus d'un tiers des crédits prévus et inclus 400 M€ de crédits dédiés aux financements des enveloppes locales de voirie. Rapport CRC Occitanie, Toulouse Métropole, 2022, p. 34 ; la chambre a formulé la recommandation « mettre un terme à la révision annuelle des attributions de compensation relatives à la voirie ».

²² Programme pluriannuel d'investissement.

Dans sa réponse écrite, le président de Toulouse Métropole souligne que le programme « voirie » a été partagé en 2021 avec la ville, et que celle-ci bénéficie également d'une enveloppe dédiée à un projet urbain partenarial autour de la nouvelle gendarmerie. La chambre engage la commune et la métropole à échanger plus avant l'information autour de ces opérations structurantes.

Une opération de voirie « aménagement centre-ville », dédiée à l'aménagement de la place de la République et de ses abords, a été réalisée pour 3,5 M€. Si l'aménagement de ces espaces relevait initialement de Toulouse Métropole, la municipalité, qui prônait une vision d'aménagement différente (implantations, matériaux) a pris à sa charge directe les travaux. Le marché de plein vent, auparavant situé sur une autre place, a été installé sur les espaces nouvellement aménagés. Toulouse Métropole, saisie par la commune, a ainsi prononcé, en 2019, la désaffectation d'usage de voies de circulation et parkings, avant déclassement par la commune en parc urbain avec inscription dans le domaine privé communal. Pour autant, une fois les travaux réalisés, la commune souhaitant que pour ces espaces l'entretien de propreté dédié à la tenue des marchés de plein vent revienne au niveau communautaire, l'ordonnateur a ainsi sollicité la métropole, par courrier de mai 2022, afin de faire réintégrer ces espaces dans le domaine public. La chambre relève les ajustements intervenus sur le régime domanial des espaces aménagés, leur mode de gestion et leur prise en charge par la commune ou l'intercommunalité.

1.2.3.3. La dotation de solidarité communautaire

La mise en place d'une dotation de solidarité communautaire est obligatoire pour les métropoles, sauf en l'existence d'un pacte financier et fiscal de solidarité. Toulouse Métropole a adopté le sien en 2021 (*cf. supra*). Le diagnostic financier du territoire positionne Cugnaux comme une commune où les ressources fiscales par habitant sont supérieures à la moyenne mais surtout où le rapport de l'effort fiscal à la moyenne des communes est parmi les plus élevé (1,3).

L'architecture de la dotation de solidarité communautaire (DSC), créée en 2001, a fortement évolué dans le temps, avec comme dernière modification l'introduction d'une garantie en 2016, pour assurer à toutes les communes un montant au moins équivalent à celui de l'année précédente. Depuis 2016, cette architecture n'a plus évolué. En amont de la période sous revue, à trois reprises, des volumes de DSC ont été transférés dans l'attribution de compensation (2004, 2009 et 2011) pour constituer un « socle ».

Les critères actuels retenus pour la dotation « hors socle » par Toulouse Métropole aboutissent à une répartition de celle-ci en trois parts : un tronc commun, une dotation particulière dite de rattrapage et une dotation dite de « garantie DGF ». Une garantie est également prévue par la métropole pour atténuer une diminution du montant de DSC attribuée d'une année sur l'autre (Cugnaux n'a pas été concerné).

Cugnaux bénéficie d'une augmentation de sa DSC sur la période (+ 0,44 M€ soit + 41 %), principalement due à l'impact de l'évolution de sa population sur la dotation rattrapage (+ 0,24 M€) et complétée par l'augmentation de la part tronc commun (+ 0,2 M€).

1.2.3.4. Le fonds de péréquation intercommunal et communal

La répartition du montant du fonds attribué à l'ensemble intercommunal (intercommunalité et communes membres) est de droit commun au sein de Toulouse Métropole, et s'appuie sur le coefficient d'intégration fiscale intercommunal et sur le potentiel fiscal de chaque commune.

La commune de Cugnaux est contributrice au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

Sa contribution est de 0,11 M€ en 2021, en diminution depuis 2017 (- 24 000 €). Cette évolution est en lien avec la variation des critères de calcul. L'effort de contribution de la commune au fonds de solidarité national est de surcroît largement compensé par la croissance du mécanisme de solidarité au niveau métropolitain.

1.2.4. Les relations avec divers syndicats

En 2020 et en 2021, suite à une demande préfectorale, la commune a délibéré pour sortir du Sivom Saurune Ariège Garonne, auquel elle n'avait transféré aucune compétence (notamment eau et assainissement). En 2022, la commune n'adhère plus qu'à deux syndicats : le syndicat intercommunal de la piscine de la Ramée, situé à Tournefeuille, et le syndicat départemental d'électrification de la Haute-Garonne. La commune assure un suivi régulier de leur activité.

Au demeurant, la participation financière de la commune au syndicat de la Ramée est amenée à augmenter en raison de plusieurs facteurs : le retrait de la ville de Toulouse à compter de septembre 2022, la remise en cause de l'équilibre financier du fait de l'évolution du prix de l'énergie et le vieillissement de l'équipement (2007) qui nécessite des travaux (estimés entre 0,3 et 0,5 M€ selon leur périmètre). Un groupe de travail a été constitué. Les participations communales étant les principales recettes de fonctionnement du syndicat, l'ordonnateur doit contribuer de manière active au pilotage du syndicat et en rendre compte à son conseil municipal.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les principaux enjeux pour la commune résident dans la maîtrise opérationnelle du développement urbain, et notamment du foncier qui détermine, en partie, le développement de services à la population, notamment en matière d'accueil des familles et de vie locale, et d'emploi. Dans ce cadre, elle doit structurer son dialogue avec les propriétaires fonciers et renforcer ses partenariats avec les principaux acteurs pouvant l'accompagner sur la formalisation et la mise en œuvre d'une stratégie foncière. L'ordonnateur souscrit à cette démarche. Elle pourrait également approfondir ses échanges avec Toulouse Métropole sur les opérations structurantes et leur financement.

2. LA GOUVERNANCE ET L'ADMINISTRATION COMMUNALE

2.1. La gouvernance communale

Le conseil municipal de Cugnaux, qui compte 33 membres²³, s'est réuni en moyenne huit fois par an depuis 2016, soit deux fois plus souvent que la fréquence légale d'une réunion par trimestre²⁴. Le taux de participation effective des conseillers à ces réunions, déjà satisfaisant lors de la période 2016-2019, avec 78,5 % de présents en moyenne, a encore augmenté au cours des

²³ Lors de son prochain renouvellement, compte-tenu du très probable franchissement du seuil des 20 000 habitants, il en comptera 35 (article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales – CGCT).

²⁴ Article L. 2121-7 du CGCT.

années 2020-2021 pour atteindre 84,6 %. L'assemblée n'a ainsi rencontré aucun problème de *quorum*²⁵ durant la période examinée et les délais de convocation de ses membres ont été respectés.

2.1.1. Un règlement intérieur à adapter à l'évolution législative

Le règlement intérieur doit préciser au minimum les modalités pratiques d'application des droits reconnus aux conseillers municipaux dans plusieurs matières²⁶. Les règlements adoptés en 2014 comme en 2020 par le conseil municipal de Cugnaux sont conformes. Au demeurant, le règlement adopté en 2014 n'avait pas été mis à jour dans la mesure où son article 47, en vigueur, disposait que le débat d'orientation budgétaire ne donnerait pas lieu à délibération, alors que la loi avait prévu qu'il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique²⁷, ce qui a été concrètement mis en œuvre. Le règlement adopté en 2020 est désormais conforme au texte, mais la référence juridique est erronée²⁸.

L'une des dispositions de cet ancien règlement avait donné lieu à contentieux. Elle portait sur le délai que les groupes politiques devaient obligatoirement respecter pour remettre les articles à insérer dans le journal municipal. Suite au jugement rendu en décembre 2017 par le tribunal administratif de Toulouse, qui avait été saisi par un conseiller d'opposition, ce délai a été ramené de six à trois semaines. Ces dispositions ont été reconduites dans le règlement approuvé le 23 septembre 2020. Ce dernier prévoit un agrandissement de l'espace réservé à l'expression des conseillers non membres de la majorité municipale dans le magazine municipal.

Conformément à l'évolution législative en la matière²⁹, ce règlement pose le principe d'un envoi des convocations aux membres du conseil sous forme dématérialisée, dont la mise en œuvre est facilitée par la mise à disposition de chaque élu de moyens informatiques et de télécommunication : tablettes pour les simples conseillers, ordinateurs portables et téléphones pour le maire et les adjoints³⁰.

Alors qu'un document de ce type a uniquement vocation à régir le fonctionnement du conseil municipal, le règlement adopté en 2020 comporte un article 45 exclusivement dédié à la définition de l'objectif de la gestion participative que la nouvelle municipalité se propose de mettre en œuvre à toutes les étapes de réalisation des projets de sa mandature, sans aucune référence au rôle dévolu au conseil municipal dans ce processus. Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur s'est engagé à l'associer en amont, pendant et en aval chaque fois que cela sera nécessaire.

Suite à l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2022, de nouvelles dispositions législatives³¹ concernant les règles de publicité³² et de conservation des procès-verbaux des séances du conseil municipal, sur papier ou sur support numérique, et la suppression des comptes rendus, mentionnés à l'article 37 du règlement adopté en 2020, la commune a prévu de mettre à disposition le procès-verbal sur son site internet dans la semaine suivant la séance au cours de laquelle il aura été arrêté. Elle mettra également à disposition du public un exemplaire papier à l'accueil de la mairie, les procès-verbaux originaux étant toujours reliés dans les registres des délibérations. La

²⁵ Le conseil ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente (art. L. 2121-17 du CGCT).

²⁶ Art. L. 2121-12, 19, 27-1 et 2312-1 du CGCT, il est obligatoire dans les communes de plus de 3 500 habitants.

²⁷ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et art. L. 2121-8 du CGCT.

²⁸ Article L. 2321-1 au lieu de L. 2312-1.

²⁹ Article L. 2121-10 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

³⁰ Délibération du 17 juillet 2020 prise en application de l'article L. 2121-13-1 du CGCT.

³¹ Ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021.

³² Publication sous forme électronique de manière permanente et gratuite sur le site internet de la commune et mis à disposition du public en papier dans la semaine qui suit la séance au cours de laquelle il a été arrêté (art. L. 2121-15 du CGCT).

commune doit adapter le règlement à sa nouvelle pratique, ce qu'elle s'est engagée à faire lors d'un prochain conseil municipal.

2.1.2. L'instauration de diverses instances consultatives spécifiques

Le règlement 2020 fixe à cinq³³ le nombre de commissions municipales permanentes dont le maire est le président de droit, contre six lors de la précédente mandature, et il prévoit, ce qui est nouveau, que la vice-présidence de la commission finances-budget-marchés publics-affaires générales soit attribuée « à un élu minoritaire », ce qui bien le cas. Ces commissions tiennent des réunions régulières, même si leur périodicité varie entre cinq et huit réunions selon les commissions en 2021.

En ce qui concerne les comités consultatifs³⁴, le règlement du conseil municipal prévoit trois instances nouvelles dénommées « conseil démocratique de Cugnaux », « comité de surveillance écologique », et « comité éthique et transparence³⁵ », dont il définit brièvement le rôle respectif. Le conseil démocratique a été créé, pourvu d'un règlement intérieur, d'un budget participatif de 0,1 M€ pour deux ans et de projets approuvés par le conseil municipal le 21 septembre 2022. Le comité d'éthique a été créé, mais il ne fonctionne pas encore.

En revanche, le règlement ne fait pas référence au « conseil des sages », instauré postérieurement à son adoption par délibération du 15 septembre 2021. Les membres de cette « instance de réflexion et de propositions », au nombre de 15 au plus, ne sont pas choisis parmi les élus mais désignés par arrêté du maire pour la durée du mandat parmi les habitants âgés de 55 ans et plus, « dégagés de tout engagement professionnel ».

Le règlement n'évoque pas davantage les trois instances obligatoires pour une commune de cette taille que sont la commission d'appel d'offres et de délégation de service public³⁶, la commission consultative des services publics locaux³⁷ et la commission communale pour l'accessibilité. Pourtant, celles-ci ont bien été constituées. Si la municipalité décide d'aller au-delà du seul fonctionnement du conseil municipal, le règlement doit aborder l'ensemble des instances consultatives créées. S'agissant de la commission pour l'accessibilité, la loi³⁸ prévoit qu'elle établit un rapport annuel présenté en conseil municipal et transmis au représentant de l'État dans le département, au président du conseil départemental, au conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie, ainsi qu'à tous les responsables des bâtiments, installations et lieux de travail concernés par son contenu. Les rapports annuels sur l'accessibilité n'ont pas été produits. La chambre engage la commune, qui met en œuvre depuis 2017 son agenda d'accessibilité programmée, à veiller au respect de cette obligation, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire et à présenter annuellement en conseil municipal dès 2023.

³³ Délibération n° 099 du 23/09/2020 : commission transition écologique, commission finances, commission jeunesse (désormais également chargée de la culture et du sport), commission solidarité et commission sécurité publique-cadre de vie-démocratie participative. art. L. 2122-22 du CGCT.

³⁴ Article L. 2143-2 du CGCT.

³⁵ Créé par délibération n° 126 du 25 novembre 2020 et qui compte quatre élus dont deux de l'opposition.

³⁶ Art. L. 1411-5 du CGCT.

³⁷ Art. L. 1413-1 du CGCT.

³⁸ Art. L. 2143-3 du CGCT.

2.1.3. Le bureau de l'exécutif

2.1.3.1. Le rôle du bureau

L'article 52 du règlement approuvé par le conseil municipal le 23 septembre 2020 mentionne le « bureau de l'exécutif », composé du maire, des adjoints et des conseillers métropolitains (pour le nouveau règlement), réuni à l'initiative du maire pour préparer les réunions du conseil, entériner et harmoniser les travaux des commissions, et veiller à la bonne administration de la commune.

Sous l'ancien mandat et jusqu'à l'automne 2021, le bureau s'est réuni tous les 15 jours mais, depuis l'été 2020, sans la conseillère métropolitaine élue sur une liste d'opposition. Depuis septembre 2021, des réunions d'une instance incluant l'ensemble des élus de la majorité s'y sont substituées, afin, selon l'ordonnateur, de mieux intégrer les élus disposant d'une délégation.

À la rentrée 2022, ce bureau élargi a acté la création d'un groupe de travail sur la sobriété énergétique composé d'élus de la majorité et de techniciens.

La chambre invite également la commune à actualiser son règlement sur ce point. L'ordonnateur s'y est engagé dans sa réponse.

2.1.3.2. Les délégations de fonctions et de signature

La délégation de fonctions consentie par le conseil municipal à l'exécutif en 2020 est complexe concernant certaines matières telles que les emprunts ou la commande publique (*cf. infra*). Les deux maires en fonctions durant la période examinée ont disposé, la plupart du temps, de neuf adjoints, soit le maximum prévu par la loi. Toutefois, suite à des démissions intervenues en 2019, ce nombre a été ramené à huit pour la fin de la mandature 2014-2020.

Comme le permet la loi³⁹, le maire en fonctions depuis 2020 a pris, le 24 juillet suivant son élection, des arrêtés de délégation d'une partie de ses fonctions aux adjoints ainsi qu'à 13 conseillers municipaux. Tous bénéficient également d'une délégation de signature dans la matière dont ils ont la charge. Suite à une observation du contrôle de légalité préfectoral, six de ces arrêtés concernant de simples conseillers ont été abrogés et remplacés par d'autres, en 2020. Il s'agissait de préciser qu'une partie des délégations consenties à ces élus ne pourraient s'exercer qu'en l'absence de l'adjoint délégué au domaine : culture, contentieux, etc. À l'occasion de ces modifications, suite à un décès, un nouveau conseiller a reçu à son tour délégation du maire⁴⁰. Depuis lors, d'autres adaptations ont été faites ponctuellement dans les attributions des uns et des autres.

La chambre relève que les élus sont d'autant plus conduits à exercer pleinement les délégations de signature qui leur sont consenties par le maire qu'aucun agent n'en dispose (*cf. infra*), à l'exception des fonctionnaires qui exercent les fonctions d'officier de l'état civil⁴¹.

³⁹ Art. L. 2122-18 du CGCT.

⁴⁰ Arrêté n° 2020RR066 du 9 octobre 2020 pris en faveur de M. Lefebvre qui a succédé à Mme Ripoché.

⁴¹ Art. R. 2122-10 du CGCT.

2.1.4. L'enveloppe annuelle des indemnités de fonction en légère baisse

Si les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites, leur exercice effectif ouvre droit, selon l'importance du mandat détenu, au versement d'indemnités dont le montant est fixé en pourcentage du traitement correspondant à l'indice brut terminal de la fonction publique⁴². Lorsque le conseil municipal est renouvelé, les indemnités de ses membres sont fixées par délibération, à l'exception de celle du maire, automatiquement allouée, depuis 2016⁴³, au taux maximal prévu par la loi. Les montants effectivement perçus par les élus cugnalais correspondent au cadre juridique. L'enveloppe annuelle des indemnités de fonction, cotisations incluses, s'établit en légère baisse en année pleine, en dépit des majorations de l'indice de référence et de la valeur du point : 154 298 € en 2021 contre 156 804 € en 2016, soit - 1,6 %.

À compter du 17 juillet 2020 et jusqu'à la fin de l'année, le premier adjoint a été amené à remplacer le maire, absent pour raison médicale, dans la plénitude de ses fonctions, en application des dispositions du cadre juridique⁴⁴. La chambre constate que le maire n'a pas perçu d'indemnité durant cette période. Après délibération du conseil municipal, comme prévu par la loi⁴⁵, celle-ci a été versée au 1^{er} adjoint, déduction faite de sa propre indemnité.

2.1.5. Un état annuel des indemnités à communiquer avant l'examen du budget

Depuis 2020, la loi⁴⁶, désormais codifiée à l'article L. 2323-24-1-1 du CGCT, impose aux collectivités et EPCI à fiscalité propre une nouvelle obligation qui consiste à établir, chaque année, un état récapitulatif des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus siégeant à leur conseil, au titre de tout mandat ou de toute fonction exercée en leur sein, ou dans un syndicat mixte, un pôle métropolitain, une société d'économie mixte ou une société publique locale. Interrogée sur cette obligation, la commune a indiqué qu'elle n'a pas été mise en œuvre lors de l'adoption des budgets 2021 et 2022 mais qu'elle le sera en 2023.

La loi n'imposant aucune forme particulière pour cet état récapitulatif, si ce n'est la mention des sommes en euros, la commune peut privilégier une présentation synthétique, par exemple sous la forme d'un tableau comportant des montants bruts, par mandats et fonctions, et par nature (indemnités de fonction, remboursements de frais, avantages en nature, etc.), afin d'atteindre pleinement l'objectif de transparence recherché.

2.1.6. Des frais de représentation du maire à imputer au compte dédié

Le conseil municipal peut voter des indemnités au maire pour frais de représentation⁴⁷. Ces frais correspondent aux dépenses engagées par le maire, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune⁴⁸. Si l'ordonnateur en fonctions prévoit de bénéficier du remboursement de frais de représentation, il peut proposer l'inscription de crédits à l'article spécialisé du budget principal, dans la limite d'un montant maximum fixé par le conseil municipal.

⁴² Art. L. 2123-20 et suivants.

⁴³ Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015, article 3.

⁴⁴ Art. L. 2122-17 du CGCT : en cas d'empêchement du maire, c'est l'ordre des nominations qui s'applique pour organiser la suppléance.

⁴⁵ Art. L. 2123-24.III du CGCT et délibération n° 003 du 3 février 2021.

⁴⁶ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

⁴⁷ Art. L. 2123-19 du CGCT.

⁴⁸ QE Sénat n° 22023 de M. François Marc – réponse publiée le 2 mars 2017.

2.2. L'administration communale

2.2.1. L'organisation administrative municipale

L'organisation administrative municipale, qui était préalablement structurée autour du DGS, de deux directions générales adjointes et de dix directions regroupées en trois pôles (politiques publiques, ressources, développement urbain), a été refondue en trois directions générales adjointes, chacune en charge d'un pôle (cadre de vie, ressources, services à la population), regroupant au total 11 directions. Les effectifs d'encadrement se sont ainsi renforcés, d'autant qu'un poste de chargé de mission transition écologique a également été créé.

En l'état, la commune ne dispose pas d'un projet de service⁴⁹ et s'appuie simplement sur les lignes directrices de gestion. Pour autant, celles-ci, adoptées en 2021, ne contiennent aucun élément sur les objectifs d'évolution des effectifs, le pilotage global de la masse salariale, la structuration du *management* et le périmètre des délégations consenties. Depuis l'installation de la municipalité issue du scrutin de 2020, il n'y a plus d'arrêtés de délégation de signature aux chefs et responsables de services.

La commune a dû faire face à un renouvellement fort de ses équipes administratives sur les derniers mois, notamment sur les directions fonctionnelles où plusieurs nouveaux agents n'ont pris leur poste que fin 2021 (directrice des finances) ou en 2022 (directeur général, directrice des ressources humaines, directeur des finances adjoint et responsable de la commande publique).

La chambre invite l'ordonnateur à lancer l'élaboration d'un projet de service, ou à compléter ses lignes directrices de gestion, afin de formaliser les objectifs stratégiques en matière d'organisation.

2.2.2. Les ressources humaines

Lors du rapport publié en 2015, la chambre avait particulièrement insisté sur ce sujet en formulant deux recommandations : « *Compte tenu des perspectives budgétaires défavorables, engager sans délai un plan visant à stabiliser, voire diminuer, la masse salariale (cf. infra recommandation n° 2)* » et « *Négocier avec les organisations représentatives du personnel un pacte social portant sur :*

- *le non-remplacement des agents partant en retraite ;*
- *l'alignement du temps de travail annuel sur la durée réglementaire ;*
- *la mise en place de moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de manière exacte les heures supplémentaires et de donner une base légale à leur versement ;*
- *l'utilisation des avancements d'échelon comme instrument de management, et le renoncement à la règle d'avancement systématique à l'ancienneté minimale ;*
- *la mise au point d'un nouveau dispositif de lutte contre l'absentéisme ».*

La commune n'a pas adopté ni négocié de pacte social avec les organisations syndicales. L'ordonnateur souligne toutefois que des actions thématiques ont été mises en œuvre. Il relève

⁴⁹ Le projet de service est un document formalisé identifiant, à partir des orientations définies, les organisations et moyens les plus appropriés pour les mettre en œuvre. Il est un des leviers managériaux pour anticiper et préparer l'avenir en tenant compte des particularités de la collectivité.

ainsi qu'une délibération a été adoptée sur le temps de travail⁵⁰ et qu'il est demandé aux services d'anticiper davantage l'expression des besoins opérationnels en matière de remplacement des départs à la retraite.

Pour autant, les gains en matière de maîtrise de la masse salariale apparaissent insuffisants (*cf. infra*). La première délibération sur le temps de travail adoptée le 15 septembre 2021 a fait l'objet d'échanges avec le contrôle de légalité de la préfecture et de nouvelles délibérations ont été prises un an plus tard, après de nouveaux passages en comité technique. Par ailleurs la municipalité n'a pas été jusqu'à la mise en place effective d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), envisagée seulement en fin de mandature. Sur les autres points, les avancées apparaissent encore plus limitées, voire nulles : si un document de déclaration des heures supplémentaires a été mis en place, c'est à défaut des moyens de contrôle automatisé, pourtant obligatoires depuis 20 ans. La politique d'avancement de la commune est demeurée très favorable en dépit des évolutions réglementaires, puisque les lignes directrices de gestion arrêtées par le maire appliquent un taux de 100 % des promouvables pour tous les grades et prennent en compte le critère de l'âge pour toutes les catégories afin « *de favoriser la situation des agents avant le départ à la retraite* ». Enfin, sur l'absentéisme, si l'ordonnateur mentionne également son respect du droit pour l'application du jour de carence, il ne fait état d'aucune mesure spécifique, ni même d'un suivi régulier, alors que le phénomène s'est accru depuis la crise sanitaire. Ces points seront traités en détail *infra*.

2.2.2.1. Une direction des ressources humaines qui aspire à se renforcer

La commune a mutualisé *de facto* sa gestion des ressources humaines avec celle du CCAS depuis 2016. Pour autant cette mutualisation n'est fondée sur aucune délibération, ni convention. Un comité de pilotage se réunit tous les 15 jours, sous la présidence du maire, afin de préparer les décisions de l'autorité territoriale en matière de personnel. Celles-ci sont mises en œuvre par la direction des ressources humaines (DRH), rattachée au pôle ressources de l'administration communale. Cette direction compte, en théorie, neuf agents répartis entre un service « développement RH » et un service de « gestion administrative du personnel » mais, suite à des arrêts maladie, un tiers de cet effectif était absent au printemps 2022. La commune a dû faire appel à la mission d'intérim du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale.

Bien qu'affaiblie la DRH est parvenue à satisfaire aux principales obligations de la commune en matière d'emploi : élaboration et présentation en comité technique des bilans sociaux et des rapports sociaux uniques (RSU) qui leur ont succédé depuis 2020, élaboration de lignes directrices de gestion, mise à jour du DUERP⁵¹ en 2022, élaboration d'un plan de formation, etc.

La chambre relève toutefois les délais dans la mise en œuvre de ces obligations. Les bilans sociaux et RSU n'ont pas été mis en ligne avant juin 2022 et celui de 2020 n'a pas été produit. La dernière actualisation du DUERP remontait à 2017, aucun bilan des précédents plans de formation n'a été dressé. Le télétravail n'a pas encore été mis en place, même si une expérimentation a démarré le 1^{er} octobre 2022 pour une période de six mois. Aucun règlement intérieur du personnel, non obligatoire mais de bonne pratique, n'a été élaboré. La commune a adhéré tardivement au régime d'assurance chômage de l'Urssaf, ce qui l'a amenée à verser directement à d'anciens agents non titulaires l'allocation de retour à l'emploi pour des montants annuels supérieurs à 100 k€ en 2018 et en 2019, alors que la cotisation ne lui aurait coûté que 60 k€. Aucune démarche de GPEEC n'est suivie, la mesure de l'absentéisme n'est pas fiable et aucune mesure nouvelle n'a été prise pour y remédier autre que l'application du jour de carence.

⁵⁰ Délibération du 15 septembre 2021 remplacée par deux nouvelles délibérations adoptées le 21 septembre 2022.

⁵¹ Document unique d'évaluation des risques professionnels.

L'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse, souhaiter renforcer l'expertise de la direction des ressources humaines par une transformation de poste, définir des indicateurs et se doter d'un outil de prospective dédié à la masse salariale. Il admet que la commune doit progresser en matière de GPEEC et indique que de nouvelles mutualisations seront recherchées entre le CCAS et la ville. Les mutualisations déjà effectives donneront lieu à la conclusion de conventions relatives aux mises à disposition nécessaires.

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

Une augmentation des effectifs en lien avec l'enfance, mais pas uniquement

Selon les documents budgétaires, la commune employait 328,4 agents en équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) au 1^{er} janvier 2022. Cet effectif correspondrait à 386 agents en effectifs physiques, répartis en une trentaine de services. En ETPT, la progression serait donc de 6,7 % depuis 2016, avec une hausse du nombre d'agents non titulaires (+ 26) plus forte que la baisse du nombre des titulaires (- 5,35). Au demeurant, la chambre relève que les données relatives aux effectifs varient selon leur origine : bilans sociaux, documents budgétaires et tableau produit au moyen du système d'information des ressources humaines.

Selon ce tableau (cf. tableau 8 p.65), 78 % des agents relevaient de la catégorie C de la fonction publique au 31 décembre 2021, proportion stable sur la période mais qui est appelée à évoluer légèrement du fait de la création en catégorie B du nouveau cadre d'emploi des auxiliaires de puériculture territoriaux⁵².

Par ailleurs, selon l'estimation réalisée par l'ordonnateur à la demande de la chambre, près des deux-tiers des agents⁵³ communaux de tous statuts occupent un emploi en lien direct avec l'enfance (agents en charge de la petite enfance, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles – ATSEM, animateurs périscolaires, agents de restauration, enseignants du conservatoire - école municipale des enseignements artistiques et de l'éducation artistique et culturelle, etc.).

Le nombre de départs en retraite a diminué en 2021 (six contre 10,4 en moyenne annuelle au cours de la période 2016-2020), et la moyenne d'âge des agents occupant un emploi permanent est plutôt orientée à la baisse. En revanche, les mutations de fonctionnaires ont connu un pic au cours de la seule année 2021 avec 15 départs, contre 16 durant les cinq années précédentes, et la tendance se poursuit en 2022 avec huit nouveaux départs enregistrés au 31 mai (cf. tableau 9 p.66). Cette situation pourrait permettre à l'ordonnateur de resserrer l'effectif de l'administration communale en faisant évoluer son organisation par la transformation de certains postes. Or, la chambre relève que plusieurs créations de postes ont été mises en œuvre, sans compter les emplois fonctionnels, avant même l'aboutissement du projet de service en cours, soit pour répondre à des engagements pris par la nouvelle équipe municipale (7,5 postes d'ATSEM⁵⁴, un poste de chargé de mission transition écologique recruté pour trois ans en contrat de projet), soit pour satisfaire des besoins déjà identifiés, comme le suivi des affaires juridiques et du conseil municipal (gestion des baux, conventionnement) pour lequel l'emploi a été créé le 21 septembre 2022.

⁵² Décret n° 2021-1882 du 29 décembre 2021 pris au titre du Ségur de la santé.

⁵³ 59 % de l'effectif en ETPT, et 64 % en effectif physique.

⁵⁴ La municipalité en place avant juin 2020 a supprimé un poste d'ATSEM sur cinq dans chaque école maternelle au titre du redressement des finances communales. L'équipe élue en 2020 s'était engagée, pendant la campagne électorale, à reconstituer l'effectif initial pour garantir deux ATSEM par classe, quelle que soit la section.

De plus, en application des lignes directrices de gestion, l'ordonnateur s'est engagé à poursuivre la résorption de l'emploi précaire d'agents contractuels qui occupent des emplois non permanents depuis au moins huit ans, et ce par la transformation de ceux-ci en emplois permanents et la nomination des agents en tant que stagiaires de la fonction publique. L'ordonnateur a indiqué mener une réflexion sur la conversion d'autres contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée lorsque le poste occupé ne permet pas l'affiliation à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (moins de 28 heures hebdomadaires). Il prévoit également d'établir un bilan annuel des recrutements d'agents non titulaires ventilés par motifs de contrats permanents et non permanents pour contribuer au pilotage de sa politique d'embauche.

Une hausse de la masse salariale en lien avec l'évolution démographique

En 2020, les charges de personnel représentaient 67,68 % des charges de fonctionnement supportées par la commune, soit plus que la moyenne de la strate (60,44 %). En 2016, l'écart était déjà important (60,94 % contre 52,85 %).

L'ancien ordonnateur, en fonctions jusqu'à fin juin 2020, affirme dans sa réponse que la masse salariale a été parfaitement maîtrisée durant tout son mandat.

Stables en 2020, les charges de personnel ont en effet augmenté de 5,44 % en 2021, pour atteindre 14,12 M€, soit 763 € par habitant, contre 672 € pour la moyenne de la strate. La commune évalue l'effet du glissement vieillesse-technicité (GVT) sur l'évolution de la masse salariale à 2 % par an. Il est cependant loin de justifier à lui seul de la hausse des charges de personnel tant les causes apparaissent multiples.

L'ordonnateur en fonctions met en avant, pour l'expliquer, l'effet de mesures nationales à caractère réglementaire ou financier, telles que la mise en œuvre de nouveaux éléments de l'accord PPCR⁵⁵, la réforme du temps partiel pour raison thérapeutique (TPRT)⁵⁶, l'augmentation du SMIC, l'indemnité inflation de 100 € défiscalisée, la prime précarité pour les non titulaires, qui a coûté 48 k€ à la commune en 18 mois, du 1^{er} janvier 2021 au 31 juillet 2022⁵⁷, l'obligation de doubler les agents en reclassement pendant la prise d'un nouveau poste.

Il met l'accent aussi sur l'effet de la crise sanitaire, qui a accru l'absentéisme (doublement du nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire en 2021) et nécessité des embauches de contractuels et des heures supplémentaires et complémentaires, effet combiné à l'ouverture d'un 5^{ème} groupe scolaire, en septembre 2018, qui serait à l'origine de la hausse des rémunérations des agents non titulaires constatée dès 2019 (+ 8,8 % sur un an) et à la volonté de la nouvelle municipalité de maintenir un haut niveau de qualité du service public local par le recrutement de plusieurs ATSEM et le strict respect du taux d'encadrement des enfants dans les dix accueils de loisirs associés aux écoles (ALAE). Un déficit de 23 postes d'animateurs a été identifié dès septembre 2020, qui exposait la commune à différents risques, dont celui de devoir rembourser à la caisse d'allocations familiales son soutien financier éventuel.

Sur cette question du taux d'encadrement, la régularisation de la situation a nécessité la création de dix postes d'animateurs supplémentaires sur des temps non complets depuis 2020, qui génèrent une augmentation du volume d'heures contractuelles rémunérées (+ 4 220 heures entre juillet 2020 et juillet 2022). Outre ces recrutements, l'ordonnateur a indiqué avoir amorcé des

⁵⁵ Parcours professionnel, carrières et rémunérations.

⁵⁶ Décret n° 2021-1462 du 8 novembre 2021.

⁵⁷ Indemnité de fin de contrat dans la fonction publique instaurée à compter du 1^{er} janvier 2021 par le décret n° 2020-1296 du 23 octobre 2020.

partenariats avec les acteurs socio-éducatifs locaux et entrepris la mobilisation de la réserve citoyenne et d'enseignants volontaires. Dans un contexte de tension du secteur de l'animation (difficulté de recrutement observée à l'échelle nationale) et de croissance démographique scolaire, la commune de Cugnax reconnaît qu'elle ne parvient pas à combler son déficit en encadrement périscolaire, en dépit de ses efforts : renouvellement de sa politique managériale et développement de contrats annualisés.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur indique avoir engagé un travail avec la direction de l'éducation sur la question du taux d'encadrement dans les structures qui accueillent les enfants (ALAE, ALSH...) pour comprendre quelles pourraient être les marges de manœuvre sur les charges de personnel, et il prévoit de faire de même avec d'autres directions opérationnelles.

En 2022-2023, l'effet de hausses successives du point d'indice des fonctionnaires pourrait bien être plus important sur la masse salariale. La commune doit s'y préparer en conduisant des actions concrètes de maîtrise de la masse salariale, telles que la prévention de l'absentéisme, le nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire entre 2016 et 2021 ayant augmenté de 17 % pour les titulaires et de 32 % pour les contractuels (cf. tableau 13 p.68), et l'élaboration d'un plan pluriannuel des départs et des remplacements et/ou des suppressions de postes reposant sur un organigramme cible.

L'ordonnateur en fonctions souligne que la maîtrise de la masse salariale constitue un enjeu majeur de son mandat dans le contexte d'un besoin de services publics accru résultant d'une évolution démographique très dynamique (dépassement du seuil des 20 000 habitants), et que toutes les possibilités sont à ce stade étudiées pour renforcer les outils de pilotage de la masse salariale et trouver des leviers.

La chambre incite la commune à mettre en œuvre un pilotage opérationnel effectif et l'invite à la vigilance sur les nouveaux recrutements.

2.2.2.3. Le temps de travail

Une régularisation de la durée légale du temps de travail à finaliser

Le conseil municipal doit fixer, après avis du comité technique, les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail de ses agents dans les limites applicables aux agents de l'État⁵⁸, soit 1 607 heures pour un temps annuel complet incluant la journée de solidarité⁵⁹. Une loi promulguée le 6 août 2019⁶⁰ a imposé aux collectivités territoriales de mettre fin aux régimes dérogatoires et de définir de nouvelles règles relatives au temps de travail de leurs agents dans un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes.

La commune de Cugnax était concernée dans la mesure où ses agents bénéficiaient, jusqu'en 2021, de trois jours de congés exceptionnels, ce qui ramenait leur obligation annuelle de travail à 1 575 heures. Une délibération adoptée le 15 septembre 2021 a supprimé, à compter du 1^{er} janvier 2022, tous les jours de congés « *non prévus par le cadre légal et réglementaire* ». Toutefois, à la demande du représentant de l'État en charge du contrôle de légalité, cette délibération devait être complétée sur deux points : la définition des modalités de mise en œuvre

⁵⁸ Articles L. 611-1 et L. 611-2 du code général de la fonction publique.

⁵⁹ Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

⁶⁰ Article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique.

des cycles de travail (bornes quotidiennes et hebdomadaires, pauses) et les modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité. Un engagement en ce sens a été pris envers la préfecture par courrier en mars 2022. Une délibération rectifiée portant sur les différents cycles de travail proposés aux agents, qui s'échelonnent de 35 à 38 heures hebdomadaires, a été inscrite à l'ordre du jour du conseil municipal du 21 septembre 2022, après une dernière consultation du comité technique réalisée début septembre. Le conseil municipal a donc décidé pour la deuxième fois en deux ans la suppression de tous les jours de congés non prévus par les textes avant se prononcer, par une délibération spécifique, en faveur de l'augmentation de deux minutes de la durée journalière de travail prenant en compte la journée de solidarité, mais sans en préciser la date d'effet.

Pour garantir l'effectivité de cette mesure, la chambre réitère à la commune sa recommandation de mettre en place, dans le meilleur délai possible, un dispositif automatisé de contrôle des heures accomplies par les agents.

Recommandation

2. Mettre en œuvre un dispositif de contrôle automatisé du temps de travail des agents dans le respect des exceptions fixées par la réglementation en vigueur. *Non mise en œuvre.*

L'ordonnateur en fonction a indiqué qu'un travail serait mené en 2023 sur ce sujet. La chambre relève son engagement à finaliser le dispositif dans l'année.

2.2.2.4. Les compléments de rémunération

Un passage au Rifseep dès octobre 2017

Instauré en 2014 pour remplacer les régimes indemnitaires des différents corps de la fonction publique de l'État, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) est applicable par transposition aux cadres d'emploi des agents territoriaux au fur et à mesure de la publication des arrêtés ministériels d'adhésion au dispositif, dans la mesure où les collectivités fixent les régimes indemnitaires de leurs agents « *dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* »⁶¹. Il se substitue à l'ensemble des primes existantes de même nature et ne peut être cumulé avec des compléments de rémunération. Il comprend obligatoirement⁶² deux parts cumulables : l'indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise (IFSE), visant à valoriser l'exercice des fonctions de l'agent et un complément indemnitaire annuel, lié à la manière de servir.

Dès le 1^{er} octobre 2017, la commune a mis en place le Rifseep en remplacement du régime indemnitaire en vigueur depuis 2015. En lieu et place des IEMP, IAT, IFTS, ISS, PSR⁶³, le conseil municipal a adopté un nouveau régime indemnitaire en faveur des fonctionnaires (à l'exception de ceux qui relèvent de la filière police municipale) et des contractuels qui comporte deux primes, une prime mensuelle fixe qui représente 80 % du régime indemnitaire total de l'agent et une prime annuelle variable dont le montant tient compte des résultats de l'agent, appréciés lors d'un entretien professionnel annuel avec son supérieur hiérarchique.

⁶¹ Article 714-4 du code général de la fonction publique.

⁶² Décision n° 2018-727 du Conseil constitutionnel – QPC du 13 juillet 2018.

⁶³ Indemnité d'exercice de missions en préfecture, indemnité d'administration et de technicité, indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires, indemnité spécifique de service et prime de service et de rendement (filiale technique).

L'homogénéisation des régimes indemnitaires en fonction des postes occupés lors du passage au Rifseep a entraîné une hausse du montant moyen de primes. De plus, tous les agents qui ont exercé leurs fonctions sur place durant le premier confinement lié à l'épidémie de covid 19, soit du 17 mars au 10 mai 2020, ont perçu une prime exceptionnelle⁶⁴. Depuis 2016, la part des rémunérations du personnel titulaire, constituée de primes et d'heures supplémentaires, a ainsi connu une variation annuelle moyenne supérieure aux rémunérations principales (4,1 % contre 1,3 %).

La commune a mis en place rapidement le Rifseep avant la parution du cadre juridique d'application⁶⁵, dans le cadre d'une refonte globale des évaluations professionnelles. De ce fait, l'annexe à la délibération de 2017 ne comporte, pour certains cadres d'emploi, qu'un seul groupe alors que les corps de référence en comptent de deux à quatre. Aussi, la commune pourrait actualiser son régime indemnitaire au regard de l'évolution de celui de la fonction publique de l'État.

Un volume constant de versement au titre de la NBI

La nouvelle bonification indiciaire des fonctionnaires titulaires ou stagiaires est accordée pour certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière dans des conditions fixées par décrets⁶⁶. Elle consiste à attribuer un certain nombre de points qui s'ajoutent à l'indice majoré détenu par l'agent, mais elle est uniquement liée à l'exercice de fonctions déterminées, à l'exclusion de toute condition de grade.

Dans le cas présent, le nombre de bénéficiaires est demeuré stable au cours de la période 2016-2021, de même que le coût pour la commune qui s'élève, en moyenne annuelle, à 74 k€ (cf. tableau 10 p.66).

Sur la centaine d'agents dont le traitement est majoré au titre de la NBI, un tiers bénéficient de dix points en raison de l'exercice de fonctions d'accueil à titre principal⁶⁷. En vertu de la jurisprudence du Conseil d'État⁶⁸, cet exercice à titre principal doit être interprété comme réservant la NBI aux agents qui consacrent plus de la moitié de leur temps de travail total à l'accueil du public⁶⁹. Or, sept agents en poste à la médiathèque bénéficient de la NBI au titre des fonctions d'accueil, alors que leurs fiches de poste ne permettent pas d'établir qu'ils consacrent tous plus de la moitié de leur temps de travail hebdomadaire à l'accueil du public, de nombreuses autres tâches leur étant attribuées. Le juge administratif interprète strictement la mission d'accueil du public en médiathèque qui ne saurait être équivalente au nombre d'heures travaillées « *face au public* »⁷⁰. La chambre a relevé aussi la situation d'agents dont l'affectation semble plus éloignée de l'exercice à titre principal de fonctions d'accueil, en particulier deux en poste au cabinet du maire⁷¹, désormais en charge de la vie associative et de la démocratie participative⁷². La chambre rappelle que c'est le caractère principal de l'exercice de la fonction qui ouvre droit à la NBI, ainsi

⁶⁴ Délibération n° 58 du 4 juin 2020.

⁶⁵ Décret n° 2020-182 du 27 février 2020 qui a actualisé les équivalences avec la fonction publique de l'État des différents cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, et plusieurs arrêtés adoptés en 2021 relatifs à certains corps tels que ceux des ingénieurs et des techniciens.

⁶⁶ Décrets du 03/07/2006 n° 2006-779 et n° 2006-780 (NBI pour les personnels exerçant en zones à caractère sensible).

⁶⁷ Cas n° 33 de l'annexe du décret n° 2006-779.

⁶⁸ Conseil d'État, n° 284380, 4 juin 2007, *Commune de Carrières-sur-Seine* (78).

⁶⁹ Soit 18 heures et 45 minutes compte tenu des heures d'ouverture des services et du temps supplémentaire passé, le cas échéant, au contact du public, notamment à l'occasion de rendez-vous avec des administrés.

⁷⁰ CAA de Nantes, n° 14NT02729, 3 mars 2016, *Mme X. c/ CA de Rennes Métropole*, à propos des médiathèques.

⁷¹ Matricules 00100068 et 0100069 et arrêtés d'attribution de NBI n° 69-2002 du 01/10/2002 et 21-06-2012 avec effet au 01/02/2013.

⁷² Coordinatrice vie des quartiers et animatrice du conseil municipal des jeunes selon la fiche de poste.

que l'a souligné très récemment la cour administrative de Lyon⁷³, et la bonification doit cesser d'être versée lorsque son bénéficiaire quitte l'emploi au titre duquel il la percevait.

La chambre invite la commune à vérifier que les conditions posées tant par les textes que par la jurisprudence sont remplies avant de décider d'attribuer, ou de renouveler, une NBI à un agent.

Les heures supplémentaires

Environ un tiers des agents affectés sur un poste éligible perçoit des IHTS pour un montant annuel moyen de plus de 700 € bruts (cf. tableau 11 p.67). Les contrôles effectués à partir des données de paie n'ont pas révélé d'anomalies s'agissant du respect du plafond mensuel de 25 heures supplémentaires ou de l'appartenance des bénéficiaires aux filières et aux cadres d'emploi pouvant percevoir des IHTS⁷⁴.

Pour autant, en dépit d'une précédente recommandation de la chambre à ce sujet, la commune n'a pas mis en place de contrôle automatisé du temps de travail. Les heures supplémentaires font l'objet d'un simple décompte déclaratif soumis à un contrôle interne, l'état étant visé par l'autorité territoriale pour justifier le versement. Or, réglementairement, un tel procédé est réservé aux personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement ou sur des sites accueillant moins de dix agents éligibles aux IHTS⁷⁵.

La chambre relève par ailleurs que la commune rémunère un nombre d'heures complémentaires qui peut dépasser celui des heures supplémentaires, comme en 2019 selon le bilan social. L'indemnisation des heures effectuées au-delà de leur durée de service par des agents occupant des emplois permanents à temps non complet est également subordonnée à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de les comptabiliser⁷⁶.

2.2.2.5. L'action sociale

Une procédure d'attribution de bons cadeaux à redéfinir

La commune a consacré, en faveur de ses agents, 240 k€ en moyenne par an de prestations d'action sociale entre 2016 et 2021, dont 140 k€ d'aides à la restauration par la fourniture de titres restaurant et 55 k€ de chèques cadeaux (cf. tableau 14 p.68). Ces titres sont acquis en marché public auprès d'un prestataire spécialisé.

S'agissant des chèques cadeaux, si leur montant maximum est resté fixé à 150 € par agent et par an, les conditions pour en bénéficier ont évolué progressivement depuis leur adoption par le conseil municipal, le 13 décembre 2012. Ainsi, les contractuels sur emplois non permanents dont le contrat est inférieur à un mi-temps bénéficient du dispositif, pour un montant ramené à 100 €, alors qu'ils en étaient exclus à l'origine, et l'ancienneté requise a été ramenée à trois mois au lieu de six. Selon l'ordonnateur en fonctions, ces deux adaptations n'ont pas fait l'objet de présentation en comité technique et n'ont pas été approuvées par l'assemblée délibérante.

⁷³ CAA de Lyon, n° 20LY00634, 19 avril 2022, à propos des fonctions de dessinateur.

⁷⁴ Énuméré par la délibération n° 071 du 27 juin 2017 qui a revu le régime indemnitaire des agents communaux.

⁷⁵ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS, article 2.

⁷⁶ Décret n° 2020-592 du 15 mai 2020 relatif aux modalités de calcul et à la majoration de la rémunération des heures complémentaires des agents de la fonction publique territoriale, article 3.

L'évolution de la protection sociale complémentaire

Par ailleurs, l'article L. 827-12 du code général de la fonction publique⁷⁷ prévoit que, dans les six mois suivant leur renouvellement général, les assemblées délibérantes des collectivités locales organisent un débat portant sur les garanties accordées aux agents en matière de protection sociale complémentaire (PSC). Cela n'a pas été fait à Cugnaux.

La commune rembourse déjà à ses agents une partie du montant de leurs cotisations de PSC destinées à couvrir les frais de santé. L'ordonnateur pourrait conduire une réflexion, d'une part, sur l'adaptation du dispositif actuel aux dispositions du décret n° 2022-581 du 20 avril 2022 qui permet de déterminer la participation minimale obligatoire des employeurs⁷⁸, d'autre part sur la préparation de la commune à l'entrée en vigueur progressive de nouvelles obligations en la matière en 2024, 2025 et 2026⁷⁹, avec leurs conséquences sur l'évolution de la masse salariale.

2.3. La commande publique

2.3.1. L'organisation de l'achat

2.3.1.1. Le volume des achats, la part des marchés publics et du hors marché

La commune est tenue de respecter les règles⁸⁰ des contrats de la commande publique applicables aux pouvoirs adjudicateurs⁸¹ pour ses achats comme pour ses dépenses d'équipement : construction d'un nouveau groupe scolaire, aménagement d'une plaine des sports ou encore réfection de la place de la République. Sur la période 2016-2021, ceux-ci représentent une dépense totale de 31,37 M€. Si la commune réalise par ses moyens propres quelques prestations telles que la confection des repas servis dans ses restaurants scolaires ou l'entretien de ses matériels roulants, elle procède également, pour répondre à ses besoins, à des achats de fournitures et de services. En 2021, leur montant cumulé de 2,68 M€ représentait plus de 64 % de ses charges à caractère général (contre 61 % en 2016). S'agissant des délégations de service public, la commune n'a conclu qu'un seul contrat de concession de ce type, pour la fourniture, l'installation, la maintenance et l'exploitation de mobiliers urbains publicitaires et non publicitaires.

En moyenne, entre 2016 et 2021, la commune a conclu 60 marchés par an, chaque lot étant entendu comme un marché, au terme de 185 consultations, dont 82 % menées en procédure adaptée (cf. annexe 4). Il s'agit de contrats écrits, identifiés par un numéro d'enregistrement qui permet d'en suivre l'exécution dans les pièces comptables, et qui font l'objet de mandats spécifiques, les « mandats marchés ». Les achats effectués sur simple présentation de devis constituent également des marchés publics mais, en l'absence d'autre formalisme que la signature électronique d'un bon de commande, ils ne sont pas identifiés comme tels par la commune. Ses services n'ont d'ailleurs pas été en mesure d'indiquer la part des achats ainsi effectués hors marché au cours de la période sous revue.

La chambre estime, à partir des mandats ordinaires émis, qu'en matière d'investissement, 24 % des dépenses d'investissement et 41 % des dépenses de fonctionnement effectuées de 2016

⁷⁷ Issu de l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la PSC dans la fonction publique.

⁷⁸ La participation ne peut être inférieure à la moitié du montant de référence fixé par le décret.

⁷⁹ PSC destinée à couvrir les risques d'incapacité de travail, d'inaptitude ou de décès.

⁸⁰ Règles fixées, à compter du 1^{er} avril 2016, par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et les textes pris pour son application puis, depuis le 1^{er} avril 2019, par le code de la commande publique.

⁸¹ Article L. 1211-1 1° du code de la commande publique modifié par la loi n° 2009-179 du 17 février 2019.

à 2020 l'ont été hors marché pour un montant total de 23,5 M€ TTC. Il ne s'agit là que d'une première approche, l'ordonnateur peut l'affiner, ne serait-ce que pour en soustraire les achats effectués annuellement par la commune *via* une centrale d'achats, laquelle conclut elle-même les marchés nécessaires. Ce faisant l'ordonnateur devra s'assurer de la pertinence et de la régularité des volumes des achats réalisés hors marchés.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur souligne les démarches lancées pour remédier à ces fragilités : sensibilisation des services, recensement et suivi des contrats passés jusqu'alors hors procédure de commande publique, contrôle de la computation des seuils dans les systèmes d'informations et identification dans ceux-ci du recours aux centrales d'achat.

2.3.1.2. Un partage de compétences complexe entre l'exécutif et le conseil municipal

Au cours de la période sous revue, la délégation consentie au maire de Cugnaux par le conseil municipal pour la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés publics et de leurs avenants n'a été totale que durant quelques mois, au printemps 2020, en application de l'état d'urgence sanitaire⁸².

Le reste du temps, l'assemblée n'a délégué sa compétence en matière de marchés que partiellement : en dessous du seuil de formalisation de la procédure pour les achats de fournitures courantes et de services (FCS), et en-dessous d'un montant de travaux fixé à 500 k€ HT pour la période 2014-2020 et à 1 M€ HT depuis juillet 2020. S'agissant des avenants, seuls ceux qui portent sur les marchés relevant de l'exécutif, et n'entraînent pas une augmentation du contrat initial de plus de 10 % pour les FCS et de 15 % pour les travaux, peuvent être conclus par le maire sans délibération préalable. Les autres avenants, y compris ceux sans incidence financière mais concernant des marchés de FCS passés en procédure formalisée ou des marchés de travaux de plus de 1 M€, restent de la compétence du conseil municipal. C'est aussi le cas des marchés de FCS « spécifiques conclus dans le domaine culturel » d'un montant supérieur à 50 000 €, selon les termes de la délibération adoptée le 17 juillet 2020. Le premier adjoint, également en charges des finances, a reçu délégation de fonctions et de signature en matière de marchés publics.

Ce partage des rôles entre assemblée et exécutif pour l'attribution des marchés et de leurs avenants nécessite, du fait de sa complexité, une attention particulière pour sa mise en œuvre afin d'éviter tout manquement aux règles de compétence susceptible d'entacher la régularité des contrats. Or, la chambre a constaté que plusieurs actes d'engagement de marchés conclus pour des montants supérieurs aux seuils de compétence de l'ordonnateur, et qui nécessitent donc, pour leur adoption, des délibérations spécifiques, mentionnent à tort la délibération générale comme origine de la compétence du signataire⁸³.

Par ailleurs, il ressort des procès-verbaux des séances du conseil que le maire en fonctions satisfait à son obligation⁸⁴ de rendre compte à l'assemblée des décisions qu'il prend en matière de marchés publics, de façon précise et pas seulement par la communication du nom du seul prestataire retenu et du montant du contrat. C'était également le cas lors de la mandature précédente. Enfin, les instances prévues par le code général des collectivités territoriales telles que la commission d'appel d'offres (CAO) et la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) ont bien été constituées. L'examen des procès-verbaux d'attribution de différents

⁸² Ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020.

⁸³ Prise sur le fondement de l'article L. 2122-22 du CGCT : actes d'engagement du marché de maîtrise d'œuvre n° 2018-16 qui se réfère à la délibération du 5 avril 2014 et acte d'engagement du marché de travaux n° 2021-28 qui se réfère à la délibération du 17 juillet 2020. Ces marchés ont pourtant fait l'objet de délibérations spécifiques prises respectivement les 20 février 2019 et 15 juin 2022.

⁸⁴ Article L. 2122-23 du CGCT.

marchés n'a pas révélé d'anomalies. Toutefois, en application des textes⁸⁵, cette CAO n'est réunie que pour l'attribution des seuls marchés formalisés (moins d'un cinquième), le guide des marchés mis en œuvre par la commune ne prévoyant pas son intervention, à titre consultatif, en procédure adaptée.

S'agissant de la CCSPL, la chambre rappelle qu'il appartient au maire, en sa qualité de président, de présenter à son assemblée délibérante, avant le 1^{er} juillet de chaque année, un état des travaux réalisés par cette commission au cours de l'année précédente⁸⁶, ce qui n'a pas été fait alors que cette commission a tenu au moins une réunion en 2021⁸⁷. Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur s'engage à répondre à cette obligation d'ici juillet 2023.

2.3.1.3. La chaîne de l'achat

Le service de la commande publique compte deux agents : une responsable, en fonctions depuis le mois de janvier 2022, et une gestionnaire en poste depuis décembre 2019, dont le programme de formation a été retardé par la crise sanitaire. Ce service est rattaché à la direction des finances. Dès lors qu'un achat est précédé d'une mesure de publicité et de l'établissement d'un dossier de consultation des entreprises (DCE), le service de la commande publique intervient à chaque étape essentielle de la procédure, que celle-ci soit adaptée ou formalisée.

Pour sa part, le service bénéficiaire de l'achat, désigné en tant que « service demandeur », établit les pièces techniques du DCE et analyse les offres avant et après les négociations éventuelles, auxquelles il apporte son appui technique.

Cette répartition des tâches constitue la trame principale du guide interne de la commande publique dont dispose la commune. Il n'a pas été approuvé par le conseil municipal et n'est donc pas opposable. De surcroît, il fait référence à des seuils qui ont depuis évolué et utilise la dénomination « autorité adjudicatrice »⁸⁸, qui n'a plus cours dans le droit national actuel de la commande publique. L'ordonnateur a confirmé son intention de le mettre à jour et de le rendre largement accessible aux agents.

2.3.1.4. Une programmation des achats à inclure dans la préparation budgétaire

Le service de la commande publique ne dispose d'aucun outil opérationnel, ni d'aucune méthode dédiée à la computation des seuils de marchés dans le respect du code de la commande publique⁸⁹. Ces besoins sont définis au sein de chaque service acheteur, sans dialogue préalable avec le service des finances. L'ordonnateur en fonctions s'engage à effectuer un recensement des besoins selon un calendrier qui permettra d'anticiper la programmation annuelle des achats, en priorisant les consultations à lancer. La chambre relève cet engagement.

Le service établit un document de synthèse dénommé « fiche marché » qui contient différentes informations qui doivent permettre au service de la commande publique de choisir la procédure à mettre en œuvre, puis aux élus (maire, adjoint aux finances et élus en charge du secteur concerné par l'achat) de se prononcer sur l'opportunité de lancer une consultation.

⁸⁵ Article L. 1414-2 du CGCT.

⁸⁶ Article L. 1413-1 du CGCT.

⁸⁷ Réunion de la CCSPL du 15 avril 2021.

⁸⁸ Le maire est pouvoir adjudicateur, au sens de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique.

⁸⁹ Notions d'opération pour les marchés de travaux ou de caractère homogène des fournitures et des services (art. R. 2121-5 du code de la commande publique).

Ainsi, en 2022, un projet de marché d'illuminations festives (n° 2022-09) visant à confier à un prestataire les éclairages de fin d'année, installés les années précédentes en régie, n'a pas été lancé dans l'attente d'éléments complémentaires permettant d'estimer coûts et avantages d'une éventuelle externalisation. Au demeurant, ce projet n'avait pas été pris en compte lors des inscriptions budgétaires initiales pour 2022. En effet, alors que le conseil municipal adopte le budget primitif en fin d'année N-1, le recensement des besoins exprimés par les différents services acheteurs n'est effectué qu'en début d'année N par le service de la commande publique.

La chambre recommande donc à la commune de recenser ses besoins pour prendre en compte le caractère homogène des achats de fournitures et de services en vue, d'une part, d'appliquer les procédures en conséquence et, d'autre part, d'améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires.

Recommandation

3. Procéder annuellement à un recensement des besoins de la commune en tenant compte de leur caractère homogène, afin d'appliquer les procédures d'achat en conséquence et d'améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires. *Non mise en œuvre.*

2.3.1.5. Une publication des données essentielles de l'achat à concrétiser

En application du code de la commande publique⁹⁰, depuis le 1^{er} octobre 2018, la commune doit permettre sur son profil d'acheteur un accès libre, direct et complet aux données essentielles des marchés répondant à un besoin égal ou supérieur à 40 000 €.

Si la rubrique « marchés publics / mode d'emploi » du site internet de la commune permet bien d'accéder à la plateforme « achat public », en revanche, les données essentielles relatives aux marchés notifiés et aux concessions, ainsi qu'à leurs modifications, ne sont accessibles ni en consultation, ni en téléchargement.

La commune doit donc entreprendre toutes démarches utiles pour satisfaire à ses obligations en matière de mise à disposition des données essentielles de commande publique, lesquelles devront être publiées, à compter du 1^{er} janvier 2024 au plus tard, sur un portail national de données ouvertes⁹¹. L'ordonnateur indique, dans sa réponse écrite, avoir lancé les démarches en ce sens.

2.3.2. La mutualisation et la planification l'achat

2.3.2.1. Les achats groupés ou mutualisés

Tout acheteur peut procéder à la mutualisation de ses besoins en se groupant avec d'autres ou faire appel à une centrale d'achat qui passe elle-même les marchés. La commune de Cugnaux met en œuvre ces deux possibilités : elle a ainsi adhéré, depuis 2017, à une vingtaine de groupements de commandes coordonnés par Toulouse Métropole pour des fournitures et services divers⁹² et elle coordonne elle-même trois groupements de commandes constitués avec le CCAS

⁹⁰ Articles L. 2196-2 et R. 2196-1 et arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles de la commande publique.

⁹¹ Décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique, article 4.

⁹² Énergie, équipements de protection individuels, contrôle technique de véhicules, copies, fournitures de bureau, produits d'entretien, informatique, titres restaurants, télécommunications, services RGPD et vidéoprotection.

pour l'acquisition de chèques-cadeaux, le transport collectif de personnes, la prévention des risques psychosociaux et les assurances.

Par ailleurs, la commune achète, en moyenne annuelle, pour 62 700 € de fournitures auprès de l'UGAP.

2.3.2.2. Une convention d'entente pour l'approvisionnement en carburant dont la régularité n'est pas garantie

La commune se fournit en carburants divers auprès du Sivom SAGE (Saudrune Ariège Garonne), qui dispose d'une station-service à Cugnaux. Ils ont constitué une entente, au sens de l'article L. 5221-1 du CGCT, qui a pour objet la fourniture et la livraison de carburants pour le remplissage des cuves des centres techniques municipaux et intercommunaux. Conclue en décembre 2018, la convention prévoit la livraison des carburants routiers à la station précitée et celle du gazole non routier dans deux sites municipaux cugnais. Le syndicat passe les commandes auprès de son fournisseur en tenant compte des besoins exprimés par la commune, gère le stock reçu et facture au prorata du volume délivré. La convention précise qu'elle est établie sans but lucratif. Toutefois, le prix facturé à la commune tient compte des coûts de stockage et des frais généraux supportés par le syndicat.

Conclue pour une durée de trois ans (2019-2021), cette convention devait faire l'objet de délibérations concordantes des membres de l'entente pour son renouvellement. La commune n'a pas produit une telle délibération et cette entente n'existait donc plus en 2022. Or, la commune a continué à s'approvisionner en carburant selon les mêmes modalités, pour un montant total qui atteignait 19 000 € TTC en juin 2022. S'il est de bonne pratique de rechercher de meilleures conditions économiques, par l'achat groupé de fournitures dont les prix connaissent de fortes variations, la régularité de la méthode mise en œuvre n'est pas garantie. En effet, cette entente avec le Sivom n'avait pour objet ni la gestion en commun d'un service public⁹³, ni la conservation à frais commun d'un ouvrage, mais l'achat mutualisé de fournitures pour lequel le code de la commande publique préconise la constitution de groupements de commandes.

Avant d'envisager de soumettre au conseil municipal la reconduction d'un tel dispositif, l'ordonnateur doit s'assurer de sa régularité, évaluer ses résultats, notamment économiques, et justifier son choix, de préférence à celui d'un accord-cadre pluriannuel conclu par la seule commune ou en groupement de commandes.

2.3.2.3. La planification : un recours encore insuffisant aux accords-cadres en matière de travaux

Les accords-cadres prévus à l'article L. 2125-1 du code sont des instruments de planification de la commande publique. Il s'agit d'un contrat par lequel l'acheteur public s'engage à passer des marchés subséquents ou des bons de commandes auprès du ou des titulaires de l'accord, pendant une période donnée et pour des prestations déterminées.

Si la commune conclut déjà des accords-cadres, il s'agit d'accords-cadres à bons de commande qui concernent des achats de services (communication, photocopies, mise en conformité avec le règlement général sur la protection des données, maintenances diverses, gardiennage, etc.) ou de fournitures (restauration, énergie, vidéoprotection, matériels électriques,

⁹³ Conseil d'État, 3 février 2012, n° 353737, *Commune de Veyrier du Lac et communauté d'agglomération d'Annecy*.

vêtements, etc.), mais plus rarement des travaux (entretien des toitures, remplacement des revêtements de sols).

Au cours de la période sous revue, certains opérateurs économiques retenus ont bénéficié de commandes hors marché, sur simples devis, au motif que, pris isolément, les prestations demandées étaient d'un coût inférieur au seuil fixé par le code pour réaliser des achats sans publicité ni mise en concurrence préalables⁹⁴.

Ainsi, entre 2016 et 2021, la commune a fait appel à la même entreprise pour réaliser de petits travaux d'entretien, d'amélioration ou de réparation sur ses bâtiments et ses équipements (cf. portail avec clôture) pour un montant de plus de 550 k€, dont plus de la moitié payé hors marché public, alors que l'entretien courant des bâtiments peut faire l'objet d'accords-cadres par corps d'état. En novembre 2016, la commune a invoqué l'urgence impérieuse pour des travaux passés avec cette entreprise sans mise en concurrence préalable pour réparer une partie de clôture (entre le centre technique municipal et le cimetière). Pourtant, cette situation ne résultait pas de circonstances extérieures à la commune et pouvait être anticipée par un meilleur entretien de son patrimoine. Une consultation a été lancée, l'année suivante, pour sécuriser complètement le site.

Une analyse du volume et de la nature de ses achats directs, et de leur évolution, doit permettre à la commune, d'une part d'ajuster le montant maximum annuel de certains accords-cadres, par exemple en matière de gardiennage pour lequel le montant de 20 000 € HT a été dépassé à plusieurs reprises par des commandes hors marché⁹⁵, d'autre part d'identifier d'autres besoins récurrents dont le caractère homogène peut lui permettre de conclure de nouveaux accords-cadres pluriannuels en matière de travaux, le cas échéant avec plusieurs attributaires.

Dans un objectif de rationalisation de la gestion de la maintenance de son patrimoine, l'ordonnateur a confirmé travailler, depuis fin 2022, à un nouvel accord-cadre de petits travaux tous corps d'état, tout en maintenant la réalisation en régie des interventions de proximité. La chambre l'encourage à concrétiser la démarche. Même passés en procédure adaptée, ces marchés apporteront à la commune une meilleure sécurité juridique que des achats sur simple devis, et lui permettront d'accéder aux garanties du CCAG⁹⁶ travaux.

2.3.3. La pratique de l'achat

2.3.3.1. Des marchés allotis, négociés et payés dans le respect des délais de paiement et pénalités de retard

Le code de la commande publique prévoit que les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes⁹⁷.

Il ressort du recensement des marchés passés sur la période que cette obligation est globalement respectée par la commune. La chambre a cependant relevé des exceptions insuffisamment justifiées. C'est le cas du marché d'exploitation du chauffage et de production d'eau chaude sanitaire, conclu en appel d'offres ouvert en décembre 2019, alors qu'il portait à la fois sur des fournitures, des services et des travaux (cf. *infra*) et, plus récemment, du marché des travaux de réhabilitation de la résidence autonomie Loubayssens. Ce dernier marché a été passé,

⁹⁴ Article R. 2122-8 du code de la commande publique. 40 k€ depuis le 1^{er} janvier 2020, 25 k€ auparavant.

⁹⁵ Prestation de sécurité de la fête locale payée hors marché au titulaire de l'accord-cadre en 2019 et 2020.

⁹⁶ Cahier des clauses administratives générales.

⁹⁷ Article L. 2113-10 du code de la commande publique.

en 2022⁹⁸, en procédure adaptée, pour un montant total de 4,4 M€ HT, avec l'une des deux seules entreprises qui avaient déposé une offre régulière. Il était divisé en 14 lots techniques correspondant à autant de prestations distinctes qui, si le marché avait été alloté, aurait permis l'accès de PME à la commande publique dans des conditions plus favorables que celles de la sous-traitance.

Le recours à la négociation, en procédure adaptée, avec les candidats qui ont présenté une offre est recommandée pour favoriser la concurrence. C'est ainsi qu'en 2021, pour 19 consultations conduites en procédure adaptée, la commune a engagé 16 fois des négociations avec les auteurs des meilleures offres. Ces négociations ont fait l'objet d'échanges écrits qui permettent d'en assurer la transparence et la traçabilité.

Par ailleurs, le délai de paiement de 30 jours, incluant l'intervention du comptable public, est respecté pour les marchés cugnalais, ce qui évite le versement d'intérêts moratoires et d'indemnités forfaitaires aux fournisseurs. En 2021, selon le service de gestion comptable, le délai global annuel était ainsi de 15,54 jours. Toutefois, la commune ne dispose d'aucun indicateur lui permettant de connaître sa contribution à ce délai et d'en surveiller l'évolution. Elle pourrait obtenir de l'éditeur de son logiciel financier le moyen d'extraire cette information de la base de données.

2.3.3.2. L'attribution de quatre marchés de maîtrise d'œuvre au même architecte spécialisé en constructions modulaires et en équipements sportifs

Outre les marchés déjà évoqués, l'attention de la chambre a été retenue par quatre marchés de maîtrise d'œuvre en lien avec l'effort d'investissement consenti par la commune en faveur de la pratique sportive depuis 2016.

La commune a lancé, en 2017, un projet évalué à 6 M€ de regroupement de certains équipements sportifs en fonction de l'activité pratiquée et de création d'un nouveau gymnase, au sein d'une plaine des sports. En 2021, elle a décidé d'accompagner l'accession d'un club de rugby intercommunal à une division supérieure (fédérale 3) en rénovant les installations cugnaises qu'il utilise sur ce même site afin qu'elles soient homologuées pour accueillir des rencontres à ce niveau. La commune a ainsi conclu avec des groupements momentanés d'entreprises, représentés par le même cabinet d'architecture :

- le 19 juin 2017, un marché de maîtrise d'œuvre pour la construction de la maison des sports, bâtiment qui abrite les services techniques en charge des équipements sportifs (marché n° 2017-16) ;
- le 4 juillet 2017, un marché de maîtrise d'œuvre pour la construction du gymnase Jean-Roure (marché n° 2017-18) ;
- le 4 septembre 2017, un marché de maîtrise d'œuvre pour le réaménagement des installations sportives de la plaine des jeux afin d'accueillir les activités sportives de la commune (marché n° 2017-22) ;
- le 27 avril 2021, un marché de maîtrise d'œuvre pour la rénovation des équipements rugbystiques (marché n° 2021-16).

⁹⁸ Délibération n° 35 du 15 juin 2022.

Une ouverture à la concurrence restreinte par un programme imposant des bâtiments modulaires et un délai de réalisation exigeant

Dès la première consultation lancée le 19 avril 2017 en procédure adaptée pour la maison des sports, la commune a indiqué qu'elle souhaitait une réalisation très rapide : 22 mois à compter de la notification du marché pour la maison des sports y compris l'année de parfait achèvement. Cette contrainte s'est ajoutée aux exigences d'une construction modulaire industrialisée dans le domaine sportif, et aux références associées.

Les exigences de ce programme ont restreint le nombre de candidats potentiellement intéressés et en capacité de produire les références adéquates. Suite à la publication de l'annonce au BOAMP⁹⁹, cinq offres ont été déposées dans les délais prescrits, ce qui est limité au regard de ce qui est habituellement constaté sur le territoire de métropoles pour des contrats de maîtrise d'œuvre. Après négociation avec les auteurs des trois offres les mieux classées, le marché a été attribué à un groupement représenté par un cabinet d'architecture spécialisé dans la construction de bâtiments modulaires. Pour ce marché, comme pour les trois autres qui lui ont été attribués à la suite, ce candidat proposait des prix très inférieurs à ceux de ces concurrents, l'écart à l'ouverture des offres allant de 14,3 % à 29 % avec le second moins-disant, selon les consultations. Il disposait par ailleurs de l'expérience souhaitée par la commune en construction modulaire industrialisée.

Le caractère peu concurrentiel des projets menés en construction modulaire concerne également les travaux, avec un risque financier plus élevé. Les lots concernés n'ont souvent donné lieu qu'à une seule offre. La même entreprise a ainsi été retenue pour tous les bâtiments modulaires conçus par le même architecte : gymnase Jean-Roure en janvier 2018, maison des sports en avril 2018, installations sportives de la plaine des jeux en décembre 2018 et équipements rugbystiques en avril 2022.

L'ordonnateur a indiqué qu'au-delà de l'intérêt économique, les bâtiments modulaires réduisent les délais de la phase de chantier et les contraintes de mise en œuvre (fondations). Ils lui semblent donc adaptés à des opérations dont le planning est contraint, pour des ouvrages peu complexes dont l'usage est limité (type vestiaires).

Alors qu'une particulière rapidité d'exécution était attendue de la part du cabinet d'architectes retenu pour trois opérations en 2017, la chambre relève que, par courrier du 20 août 2018 relatif au marché n° 2017-22, l'adjoint au maire délégué aux services techniques a recensé les retards accumulés par le maître d'œuvre dans l'exécution des plusieurs missions ainsi que pour le dépôt du permis de construire (neuf semaines). Il a également exprimé son mécontentement sur la qualité des documents produits. En dépit de ce différend, le cabinet en cause s'est porté candidat, en 2021, pour la maîtrise d'œuvre de la rénovation des équipements rugbystiques, et il a été retenu.

Des enveloppes financières prévisionnelles pour travaux sous-évaluées par la commune

Ces marchés ont été passés en procédure adaptée, s'agissant d'opérations distinctes, même si elles sont liées. Leur montant total s'établit à 303 566 € HT. Il tient compte des avenants à la hausse intervenus au stade des APD¹⁰⁰, dont deux particulièrement importants : + 33 % pour le marché n° 2017-22 et + 28,8 % pour le marché n° 2021-16. L'enveloppe financière provisoire affectée aux travaux par la commune était donc largement sous-évaluée dans ces deux cas.

⁹⁹ Bulletin officiel des annonces des marchés publics.

¹⁰⁰ Avant-projet définitif.

S'agissant de la dernière opération en date, qui concerne la rénovation des équipements rugbyistiques, même l'estimation du coût des travaux arrêtée en phase d'APD par le maître d'œuvre est apparue sous-évaluée au regard du montant des offres retenues au terme de la consultation conduite en février-mars 2021. À la lumière de son expérience en matière d'équipements sportifs, et avant de poursuivre, le cas échéant, dans la voie du « tout modulaire » pour la réalisation d'autres équipements, la commune doit s'assurer de l'intérêt économique de cette solution dans le temps au regard de ses coûts de réalisation, pénalisés par le manque de concurrence, et de ses coûts d'entretien et de consommation énergétique, l'objectif qu'elle s'était fixée pour les équipements rugbyistiques étant une réduction de celle-ci 30 %.

2.3.3.3. L'exploitation des installations de chauffage

Compte tenu du contexte d'accroissement du prix de l'énergie, la chambre s'est intéressée au processus de renouvellement du marché d'exploitation des chaufferies au gaz et des installations de production d'eau chaude sanitaire, conduit par la commune en 2019.

Des délais d'exécution non respectés par l'AMO et des prestations facturées hors marché

Le 12 décembre 2018, la commune a passé, en procédure adaptée, un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) avec un bureau d'études pour un montant de 16 625 € HT, prestations supplémentaires incluses. Les candidats disposaient de six mois pour élaborer un diagnostic des installations (phase 1), établir une concertation et arrêter un type de marché des installations de gaz (phase 2) et assister la commune pour la passation de ce marché (phase 3). Aux termes du cahier des charges, il était impératif que la notification du futur marché intervienne avant le 30 juin 2019, date d'échéance du marché en cours d'exécution. En effet, il s'agissait, initialement, d'un marché de performance énergétique signé en décembre 2008 pour un terme initialement fixé au 30 juin 2014 puis prolongé, par délibération du 18 juin 2014, jusqu'au 30 juin 2019.

L'offre retenue était la plus élevée mais elle a été classée première en raison de sa valeur technique considérée comme bien meilleure que celle des 12 autres candidats pour « avoir répondu en tout point à la méthodologie souhaitée pour le déroulé des prestations d'AMO », selon les explications apportées par le maire en fonctions, le 20 février 2019, au conseil municipal.

Le 26 mars 2019, le bureau d'études en charge de l'AMO, dont la phase 2 avait démarré depuis le 22 février, a formulé une proposition d'honoraires relative à une mission, complémentaire de la précédente, et qui consistait à accompagner la commune pour la rénovation de cinq chaufferies fonctionnant au gaz naturel et deux sous-stations, depuis les relevés initiaux jusqu'à l'analyse des offres des entreprises. Le bureau d'études a pris soin de préciser, en page 3, que le planning d'exécution de cette mission devrait s'intégrer parfaitement dans le planning général du marché d'AMO « avec comme nouvelle échéance une prise d'effet du nouveau marché d'exploitation gaz au 01/01/2020 ». Cette proposition a été acceptée par la commune dès le 5 avril 2019, pour un montant total hors taxe de 13 300 € HT. Or, le report du terme du marché d'exploitation et de maintenance des chaufferies ne sera approuvé par le conseil municipal que le 19 juin 2019, sous la forme d'un avenant n° 29.

La chambre relève les éléments suivants :

- l'ultime prolongation du marché conclu en 2008, exclusivement motivée par la nécessité de permettre au bureau d'études de finaliser la rédaction d'un nouveau marché public, a été validée, dans un premier temps, par un conseiller municipal délégué, sans que l'organe délibérant l'ait préalablement approuvée ;

- le délai de six mois figurant dans le dossier de consultation des entreprises n'a pas été respecté, alors qu'il était présenté comme impératif et qu'il a pu limiter l'ouverture de la consultation à la concurrence ;
- la notification par ordre de service du démarrage de la phase trois de la mission d'AMO à compter du 24 juin 2019 suggère que la phase 2, entamée le 22 février, a duré quatre mois au lieu des trois semaines prévues dans le CCTP¹⁰¹, sans que la commune applique les pénalités prévues au CCAP¹⁰², article 24 ;
- la commune a confié, sans publicité ni mise en concurrence, au titulaire du marché d'AMO des prestations qui auraient dû faire l'objet d'une seule et même consultation, le cas échéant sous la forme de lots distincts, l'un pour le marché d'exploitation des installations, l'autre pour leur rénovation partielle, dans la mesure où elles ont été réalisées en même temps, dans les mêmes lieux, qu'elles ont été rémunérées sur la même ligne budgétaire et que leur montant global de 29900 € HT dépassait le seuil de 25 000 € alors en vigueur¹⁰³ ;
- les montants versés au bureau d'étude en 2019 et 2020 n'ont pas excédé celui des prestations figurant dans le marché d'AMO et dans la proposition acceptée par l'ordonnateur, selon les données du compte de gestion.

L'absence d'allotissement a eu un effet déterminant pour le classement des offres

Dans le cahier des charges du marché d'AMO évoqué *supra*, rédigé fin 2018, la commune indiquait que la part de la consommation de gaz pour le chauffage des bâtiments publics représentait près de 40 % de sa consommation énergétique totale (eau, électricité et gaz). Elle souhaitait saisir l'occasion du renouvellement du marché d'exploitation des installations de chauffage et d'eau chaude sanitaire pour rechercher des pistes d'économies et améliorer l'efficacité énergétique de ses installations. Pour ce faire, elle a conclu le 20 décembre 2019, pour une durée de cinq ans, un marché avec fourniture d'énergie et clause d'intéressement aux économies. Ce marché prévoit aussi la rénovation de cinq chaufferies, suite à la mission complémentaire confiée à l'AMO hors marché.

La consultation, lancée le 30 juillet 2019, a été conduite en appel d'offres ouvert avec publicité européenne. L'examen des pièces a permis de relever plusieurs anomalies qui témoignent d'une maîtrise insuffisante de la procédure formalisée :

- le règlement de la consultation évoque un accord-cadre à son article 1.5 alors qu'il s'agit d'un marché ordinaire ;
- l'avis d'appel public à la concurrence indique, également à tort, que le marché n'est pas couvert par l'accord sur les marchés publics¹⁰⁴ ;
- les courriers adressés, le 5 décembre 2019, aux candidats non retenus pour les informer de leur infortune ne satisfont pas aux exigences du code de la commande publique car ils n'indiquent pas la date à compter de laquelle la commune était susceptible de signer le marché et de clore ainsi le délai de 11 ou de 16 jours, selon le mode de transmission utilisé, qui leur était accordé pour former un recours précontractuel devant le juge des référés ;

¹⁰¹ Cahier des clauses techniques particulières.

¹⁰² Cahier des clauses administratives particulières.

¹⁰³ Fixé par le décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015 et applicable jusqu'au 31 décembre 2019.

¹⁰⁴ Conclu en 1994 sous l'égide de l'organisation mondiale du commerce, cet accord s'applique aux marchés de fournitures, à certains marchés de services et aux marchés de travaux dont le montant estimé atteint le seuil européen.

- ces lettres mentionnent que le candidat évincé dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception pour saisir le tribunal administratif, alors que ce délai, s'agissant d'un marché formalisé, n'a commencé à courir que lors de la publication de l'avis d'attribution, le 31 janvier 2020.

De plus, le règlement de la consultation impose le choix entre seulement deux dates au mois d'août pour la visite obligatoire des installations, alors que la date limite de remise des offres était fixée au 24 septembre 2019, avec le risque ainsi de limiter l'ouverture à la concurrence. Quatre offres ont cependant été déposées, dont celle du titulaire du précédent marché qui n'a pas été retenue.

L'assistant à maîtrise d'ouvrage a procédé à leur analyse en fonction des deux critères prévus par le règlement de la consultation, à savoir la valeur technique (pondérée à 60 %) et le prix (40 %). Le classement final s'est révélé très serré entre l'offre classée première avec une note de 83,35/100 et l'offre classée deuxième, qui a obtenu 82,21/100.

Alors qu'il s'agit d'un marché de fournitures (poste P1 : prestation majoritaire en montant réglée en application d'un prix unitaire sauf abonnement) et de services (postes P2 et P3 réglés à prix global et forfaitaire), des travaux sont prévus avec paiement selon des prix unitaires. En dépit de ces formes de prix différentes pour les postes P1, P2, P3 et BPU¹⁰⁵ type chaufferies, le critère relatif au prix a été mis en œuvre à partir du montant total des offres présentées, ce qui a permis à l'offre retenue *in fine* d'être classée première pour le prix et d'obtenir une note de 40/40. L'entreprise proposait pourtant le prix le plus élevé des quatre pour la fourniture d'énergie sur la période 2020-2024, soit 588 913 € HT, mais un prix inférieur de 20 % à la moyenne de ses concurrents pour les travaux de rénovation des chaufferies. Cette offre a obtenu de plus la deuxième meilleure note au titre de la valeur technique (43,35/60) alors qu'elle faisait la proposition la plus faible de baisse des objectifs de consommation (- 3 % seulement contre - 15,6 % en moyenne pour les offres concurrentes) au titre du poste P1 du contrat relatif à la fourniture d'énergie. Pour ce seul sous-critère de la valeur technique, elle a cependant obtenu 11,25/15. L'offre retenue était également celle qui proposait le plus faible nombre d'heures d'intervention de son personnel pour réaliser la conduite et l'entretien courant des installations (poste P2).

Les montants estimatifs des travaux de rénovation de cinq chaufferies, qui auraient dû faire l'objet d'un lot spécifique en application de l'article L. 2113-10 du code de la commande publique, ont joué un rôle déterminant dans l'attribution du marché.

En ne respectant pas l'obligation d'allotir, qui met en œuvre le principe général de libre accès à la commande publique en faveur des PME¹⁰⁶, la commune a retenu l'exploitant de ses installations de chauffage, non pas en fonction du caractère économiquement plus avantageux de ses prestations de fourniture d'énergie (P1), d'exploitation (P2) et d'entretien et de remplacement des équipements (P3), mais en raison du montant attractif de son devis relatif à la rénovation de cinq chaufferies, alors qu'il s'agissait de travaux ponctuels traités habituellement en marchés spécifiques¹⁰⁷.

Au regard de la facture émise, le 21 octobre 2020 pour la rénovation de la chaufferie du groupe scolaire Eugène-Montel, qui était l'un des chantiers prévus au marché, la chambre a constaté que l'entreprise a tenu ses engagements en matière de prix et que le montant des travaux

¹⁰⁵ Bordereau des prix unitaires.

¹⁰⁶ Aucune n'a répondu à la consultation selon l'avis d'attribution.

¹⁰⁷ Marché n° 2019-23 passé pour le remplacement de la chaudière du site Léon-Blum en août 2019 et marché n° 2018-07 passé pour le remplacement de la chaudière de La Chartreuse Loubayssens en septembre 2018.

réceptionnés le 30 septembre 2020 était même légèrement inférieur au montant porté à l'acte d'engagement un an plus tôt.

L'intéressement aux économies d'énergie est peu avantageux pour la commune

L'intéressement aux économies d'énergie appliqué dans 21 sites lors de la première année d'exécution du marché, en 2020, s'est traduit par un avoir de seulement 4 782,26 € HT en faveur de la commune, calculé en fonction de l'écart entre la quantité d'énergie contractuellement nécessaire au chauffage des locaux (N'B) et la quantité réellement consommée (NC). La commune ne bénéficie ainsi que de la moitié de l'économie réalisée (point 7.6.2 du CCAP).

La chambre relève qu'à son article neuf, le CCAP du marché stipule que, dans le cas d'une augmentation annuelle du prix unitaire facturé au titre du P1 (fourniture d'énergie) supérieure à 10 %, la commune peut, après négociations restées infructueuses avec le titulaire, mettre fin à l'exécution des prestations P1. Compte tenu de la renonciation du titulaire à être indemnisé au titre des prestations P1 et P2, seul le solde du compte d'exécution du P3 lui serait contractuellement remboursé s'il était négatif et dans la limite de l'enveloppe de recettes prévues sur la durée totale du marché. Cependant, au regard de la difficulté prévisible à trouver un nouveau prestataire à un tarif plus avantageux pour la fourniture d'énergie, la commune pourrait être amenée à privilégier le dédommagement partiel du titulaire sur le fondement de la théorie de l'imprévision¹⁰⁸.

Le titulaire bénéficie d'une exclusivité de fait pour les prestations hors marché

L'entreprise titulaire du marché d'exploitation du chauffage a bénéficié, depuis sa mise en œuvre, de commandes hors marché qui lui ont été faites sans mise en concurrence préalable, pour un montant total de 38 542,77 € TTC. Ces prestations correspondaient, selon l'ordonnateur, à des réparations de fuites sur les réseaux de distribution et présentaient un caractère d'urgence. Elles ont été facturées en fonction de prix uniques annexés à l'acte d'engagement du marché conclu en 2019, et révisés annuellement. Ainsi,

- la commune et son assistant n'ont pas eu recours à une comparaison des différents bordereaux de prix joints aux offres, au moyen d'un dispositif du type chantier masqué ;
- l'analyse réalisée ne permet donc pas de mesurer les écarts entre les décompositions de prix et de justifier les écarts de notes ;
- bien que le CCAP et CCTP indiquent que les prestations BPU ne confèrent pas d'exclusivité au titulaire et que le maître d'ouvrage se réserve la possibilité de consulter d'autres entreprises pour des considérations de coûts et de disponibilité, la société exploitante des installations de chauffage a été la seule à être sollicitée par la commune pour réaliser des prestations hors marché. 23 factures ont été réglées par la commune à ce titre entre le mois de janvier 2020 et juin 2022, la plupart pour des montants faibles.

Conclusion sur le marché d'exploitation des chaufferies au gaz et des installations de production d'eau chaude

Le prix avantageux proposé par le candidat retenu pour les travaux joints aux prestations d'un contrat classique d'exploitation du chauffage a permis à une entreprise de taille intermédiaire

¹⁰⁸ Art. L. 6 3° du code de la commande publique.

d'accéder à un marché de longue durée, convoité par et détenu jusque-là par l'un des groupes d'envergure nationale.

La commune semble avoir atteint au moins partiellement ses objectifs visant à rechercher des économies à travers le renouvellement d'un marché d'exploitation du chauffage conclu 11 ans plus tôt, et à rénover une partie de ses équipements au meilleur coût. Toutefois, la manière dont elle a conduit la consultation ne respectait pas strictement les droits des PME à accéder à la commande publique, faute d'allotissement, ainsi que ceux des candidats évincés à connaître leurs voies de recours. De plus, la prestation de l'assistance à maîtrise d'ouvrage a donné lieu à des paiements hors marché à hauteur de 45 %.

Enfin, alors que l'énergie connaît une situation de forte hausse et de volatilité de son prix, le choix effectué par la commune en 2019 en faveur d'une entreprise de taille intermédiaire dans les conditions évoquées *supra*, l'a coupée des opérateurs qui ont un accès direct à la production et à la distribution de l'énergie, alors qu'ils étaient également candidats à l'attribution du marché.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur annonce que le renouvellement des marchés en cours fera l'objet de procédures distinctes pour l'exploitation maintenance et pour les travaux. La chambre relève cet engagement à respecter l'obligation d'allotir dès la prochaine consultation.

2.3.3.4. Une activité de fourrière automobile pratiquée sans conventionnement

Selon le code de la route, chaque fourrière relève d'une autorité publique unique¹⁰⁹. La commune de Cugnaux, qui dispose d'une police municipale¹¹⁰, figure sur la liste des communes « autorité de fourrière »¹¹¹.

Entre 2016 et 2020, 234 véhicules ont été enlevés grâce à l'intervention du même garage cugnalais, agréé par le préfet pour en assurer la garde. Lorsque l'expertise concluait à la destruction, la commune prenait en charge les frais de remorquage, de gardiennage et d'expertise du véhicule, avant d'émettre un titre de remboursement à l'encontre du titulaire du certificat d'immatriculation. Pour autant, la commune n'a conclu aucune convention, ni aucun marché avec ce gardien de fourrière durant les 20 années au cours desquelles cette prestation a été réalisée. Or, en l'absence de convention, elle n'était pas autorité de fourrière car elle ne disposait pas « *de l'immeuble où se trouve la fourrière* »¹¹². Dès lors, l'indemnisation du garage agréé (8,4 k€ en 2020) était à la charge de l'État, le préfet étant le gardien de fourrière par substitution¹¹³.

Le déploiement en Haute-Garonne, à compter du 1^{er} avril 2021, du nouveau système d'information des fourrières automobiles¹¹⁴ et la suppression de l'expertise préalable au classement des véhicules enlevés, désormais mis en vente par le service des Domaines en cas d'abandon, ont mis en lumière cette absence de compétence de la commune. En l'absence d'indemnisation par la commune, le garage a mis fin à sa collaboration en septembre 2021.

La chambre souligne donc que la commune de Cugnaux s'est comportée durant des années en tant qu'autorité de fourrière alors qu'elle n'avait conclu aucune convention avec le gardien pour la gestion d'un tel service public local et la fixation des tarifs. Ce faisant, elle a pris en charge des

¹⁰⁹ Article R. 325-19.

¹¹⁰ L'agent de police judiciaire adjoint, chef de la police municipale, peut prescrire la mise en fourrière (art. R. 325-14 du code de la route).

¹¹¹ La commune de Cugnaux apparaît en tant qu'autorité de fourrière dans la liste arrêtée par le préfet au 8 juillet 2022.

¹¹² Article R. 325-20 du code de la route.

¹¹³ Article R. 325-21 du code de la route.

¹¹⁴ Ordonnance n° 2020-773 et décret n° 2020-775 du 24 juin 2020.

dépenses indues et supporté le risque d'impayés des titres émis pour leur remboursement. L'ordonnateur répond avoir engagé une réflexion en la matière. La chambre l'invite à finaliser rapidement son dispositif.

2.3.4. Les principales conséquences de la crise sanitaire en matière d'achat

Durant le premier confinement décidé le 16 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de covid 19, la commune s'est appuyée sur les dispositions *ad hoc*¹¹⁵ qui permettent de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables en cas d'urgence impérieuse, pour commander auprès d'une société spécialisée des chèques d'accompagnement personnalisés afin d'apporter une aide financière exceptionnelle aux familles bénéficiaires des tarifs de restauration scolaire les plus bas (56 390 € TTC).

Ce marché n'a pas été pris en compte dans le recensement des marchés réalisé par le service de la commande publique, qui en ignorait l'existence. La chambre rappelle que, même lorsqu'ils sont passés selon une procédure dérogatoire, les contrats conclus à titre onéreux par la commune pour répondre à un besoin constituent des marchés soumis aux dispositions du code de la commande publique, y compris à l'obligation de publication des données essentielles lorsque le seuil fixé réglementairement est atteint¹¹⁶.

Le cadre juridique en vigueur pendant la crise sanitaire¹¹⁷ a autorisé la prolongation par avenant pour la durée de l'état d'urgence, courant du 12 mars au 23 juillet 2020, augmentée de la durée nécessaire à la mise en concurrence, des contrats arrivant à échéance pendant celui-ci. En juin 2020, l'ordonnateur en fonctions a décidé de prolonger le marché en cours d'exécution pour la réservation de dix places d'accueil collectif d'enfants de moins de quatre ans, pour une année supplémentaire, soit jusqu'au 31 juillet 2021. Ce contrat, d'une durée initiale d'un an, prévoyait une seule année de reconduction. La chambre relève que la reconduction décidée en juin 2020 par voie d'avenant a entraîné une prolongation du contrat deux fois plus importante que la durée maximum prévue par l'ordonnance pour faire face aux conséquences de l'épidémie sur la commande publique.

Afin de favoriser la relance économique après la crise sanitaire, la loi d'accélération et de simplification de l'action publique a prévu le relèvement temporaire à 100 000 € du seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence pour la conclusion de marchés de travaux. La commune n'a fait application de ces dispositions dérogatoires temporaires qu'une seule fois, en 2022, pour le ravalement de la façade de l'école Montel.

En conclusion, entre 2019 et 2022, la commune a procédé, en moyenne chaque année, à 30 consultations et conclu 60 contrats de commande publique, compte tenu de l'allotissement. Elle doit rendre la programmation de ses achats cohérente avec l'élaboration de ses documents budgétaires, et utiliser au mieux les fonctions de son logiciel de comptabilité dédiées à la computation des seuils. Le recours aux accords-cadres, aux groupements de commandes et aux centrales d'achats devrait être étendu afin de réduire le volume des prestations réalisées hors marchés, particulièrement en matière de travaux.

¹¹⁵ Article R. 2122-1 du code de la commande publique.

¹¹⁶ 40 k€ en application de l'article R. 2196-1 du code de la commande publique.

¹¹⁷ L'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de procédure et d'exécution des contrats publics en cours pendant la crise sanitaire, autorisée par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid 19.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance communale et la gestion de son administration présentent quelques insuffisances et sont perfectibles. Dans un contexte de forte dynamique de sa masse salariale, la commune doit finaliser la régularisation du temps de travail. Plusieurs faiblesses sont également relevées sur la commande publique, et la commune doit inclure le recensement de ses besoins suffisamment tôt dans son processus d'élaboration budgétaire.

3. LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

3.1. L'information budgétaire et la fiabilité des comptes

3.1.1. La qualité de l'information relative à l'activité de la commune

3.1.1.1. Les rapports annuels

L'article L. 2541-21 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que tous les ans, un rapport sur la marche et les résultats de l'ensemble de l'administration est présenté en conseil municipal. Cette disposition n'est pas appliquée par la commune de Cugnaux, l'information étant néanmoins diffusée dans un magazine municipal et *via* le site internet de la ville. L'ordonnateur s'est engagé néanmoins à respecter cette obligation dès 2023.

3.1.1.2. Les rapports annuels sur le prix et la qualité du service

Aux termes de l'article L. 2224-5 du CGCT, « *le maire présente au conseil municipal ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente à son assemblée délibérante, un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable destiné notamment à l'information des usagers* ». Il en est de même pour le service public de l'assainissement, et celui de prévention et gestion des déchets ménagers et assimilés (article D. 2224-1).

Les rapports annuels sur le prix et la qualité du service de l'eau potable, de l'assainissement collectif et non collectif, ainsi que sur l'élimination des déchets sont établis chaque année par Toulouse Métropole, qui s'est vu transférée la compétence en amont de la période sous revue. Pour autant, sauf exceptions, ces rapports ne sont pas présentés au conseil municipal. Cette situation n'est pas régulière mais nuit à la bonne information des conseillers municipaux. L'ordonnateur s'engage, dans sa réponse écrite, à présenter dès 2023 les rapports mentionnés. La chambre en prend acte.

3.1.2. La qualité de l'information budgétaire

La commune de Cugnaux n'a, en 2022, qu'un seul budget principal, sans budget annexe. En effet, le budget annexe de la ZAC « La Francoy » a été clôturé au 31 décembre 2017 suite à l'achèvement de la zone.

3.1.2.1. Le calendrier des actes budgétaires

L'article L. 1612-2 du CGCT indique que le budget doit être adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, ou avant le 15 avril de l'année de renouvellement des organes délibérants à l'exception de l'année 2020. Sur toute la période sous revue les différentes versions du règlement intérieur précisent, ainsi que le prévoit l'article L. 2312-1 du CGCT, que le débat d'orientation budgétaire aura lieu dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget.

Ce calendrier a été respecté durant la période sous revue, le débat ayant lieu généralement en novembre pour une adoption du budget fin décembre. Par ailleurs, la commune de Cugnaux adopte son compte administratif, affecte par délibération son résultat, puis approuve un budget supplémentaire durant le printemps, selon un calendrier cohérent.

3.1.2.2. La publicité des documents budgétaires

La commune doit procéder à la mise en ligne régulière, sur son site internet, du rapport d'orientation budgétaire et des autres documents budgétaires prévus aux 9^{ème} et 10^{ème} alinéas de l'article L. 2313-1 du CGCT. L'article R. 2313-8 du même code dispose que la mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption, par le conseil municipal, des délibérations auxquelles ces documents se rapportent. Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération intercommunale (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 indique notamment que ces documents « *doivent être accessibles, lisibles et conformes aux documents soumis à l'organe délibérant* ».

L'ensemble des délibérations et procès-verbaux des conseils municipaux de Cugnaux, pour la période d'avril 2014 à juin 2020, sont mis en ligne. Par ailleurs, depuis juin 2020, les délibérations et procès-verbaux sont publiés au fur et à mesure dans un espace dédié. Si les documents budgétaires sont effectivement publiés, ils ne font pas l'objet, par contre, d'une mise en valeur particulière et ne sont pas facilement accessibles ou identifiables par le moteur de recherche du site internet.

La commune peut donc améliorer la transparence en matière de documents budgétaires (comptes administratifs, budgets primitifs, décisions modificatives, rapports d'orientation budgétaire ainsi que de toutes notes de synthèse ou délibérations) par une mise en valeur spécifique de ces publications sur son site internet, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse.

3.1.2.3. Les rapports d'orientation budgétaire

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport d'orientation budgétaire doit comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. La dernière version du règlement intérieur, qui date de 2020, reprend ces éléments. Cependant, en l'espèce, le contenu des rapports présentés appelle quelques remarques :

- les engagements pluriannuels sont présentés de manière très sommaire, sans quantification de l'effort d'investissement dans la durée ;
- si le profil pluriannuel d'extinction de la dette est présenté, aucune analyse prospective sur le fonctionnement et l'investissement n'est portée à la connaissance des conseillers.

La commune de Cugnaux peut donc améliorer la qualité des informations présentées dans le rapport en reprenant les dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, ce qu'elle s'est engagée à faire pour 2024.

3.1.2.4. Les taux de réalisation

Selon 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-évaluées (Conseil d'État, 23 décembre 1988, n° 60678). Le taux d'exécution des crédits se définit comme le rapport entre le montant des émissions budgétaires et le montant des crédits votés.

Sur la période, la commune de Cugnaux a des taux corrects de réalisation concernant les dépenses et recettes réelles de fonctionnement. Ils le sont également en section d'investissement, à l'exception, ainsi que relevé dans les notices explicatives diffusées aux élus, des dépenses et recettes d'équipement sur les derniers exercices 2020 (43 % en dépenses et 48 % en recettes), marqué par le renouvellement du conseil municipal, et 2021 (48 % en dépenses et 54 % en recettes), marqué par la crise sanitaire. En 2020, du fait de la trésorerie disponible en fin d'exercice (8 M€), il n'a pas été nécessaire de mobiliser un emprunt inscrit au budget primitif. Sa non-réalisation en recettes réelles d'investissement (2,56 M€) a fortement contribué à une annulation importante de crédits (3,7 M€).

En 2022, la commune devrait améliorer ses taux de réalisation, sous réserve des aléas et incertitudes liées à l'inflation. L'ordonnateur répond qu'il a lancé un travail en ce sens, ce qui devrait se constater dès l'adoption du compte administratif 2022.

3.1.2.5. La complétude des documents

Des incomplétudes sont relevées dans les annexes aux documents budgétaires :

- l'état du personnel (C1.1) non renseignée : CA¹¹⁸ 2018, budget primitif 2019 ;
- les adhésions au regroupement (C3.1) : CA 2021 (montant du financement) ;
- les actions de formation des élus (C1.2) : CA 2020 et 2021.

Sur ce dernier point, la commune s'est engagée à répondre à cette obligation réglementaire dès l'adoption, en 2023, du CA 2022.

3.1.2.6. Les imputations sur articles « divers »

La commune (M14) utilise de nombreux comptes « divers » ou « autres », pour près de 1,25 M€ en comptes de dépenses et 2,12 M€ en recettes en 2021. Les éléments transmis montrent que ceux-ci ne sont mobilisés que pour l'imputation d'une seule opération, de montant modeste, ou encore sont utilisés pour des imputations pouvant facilement être réalisées sur des comptes dédiés.

La commune de Cugnaux a engagé des efforts de clarification des imputations comptables pour certains comptes sur la période et doit les poursuivre en lien avec le comptable afin de réduire les affectations de dépenses et recettes sur les articles « divers ».

¹¹⁸ Compte administratif.

3.1.3. La fiabilité des comptes

3.1.3.1. Le rattachement des charges réelles

Suite à un contrôle de premier niveau de la chambre, la procédure de rattachement des charges apparaît effective. 1,23 M€ en dépenses (6,1 % des dépenses de gestion) et 0,14 M€ en recettes (0,6 % des produits de gestion) ont ainsi été rattachés au titre de l'exercice 2021. Les dépenses rattachées couvrent un grand nombre de petites opérations, ainsi que quelques engagements annuels conséquents relatifs à l'électricité. En 2021, les charges rattachées ont doublé, du fait de nombreuses factures de fournisseurs non parvenues et du décalage de facturation, notamment, des fournisseurs d'électricité.

L'ordonnateur a procédé à des écritures d'apurement pour les rattachements réalisés à tort sur 2021. Par ailleurs, afin d'améliorer sa gestion comptable, il a rappelé les règles en la matière à ses services opérationnels fin 2022. Des améliorations devraient être visibles lors de l'adoption du compte administratif 2022.

3.1.3.2. L'inventaire

L'instruction du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif pour les instructions budgétaires et comptables M 14, rappelle que la tenue des inventaires physique et comptable constitue une obligation de l'ordonnateur qui doit recenser les biens appartenant à la collectivité. L'inventaire physique permet « *le suivi exhaustif de la réalité et la présence des immobilisations* », ce qui permet d'alimenter l'inventaire comptable. Ces inventaires doivent concorder entre eux, ainsi qu'avec l'état de l'actif tenu par le comptable, visé par l'ordonnateur, qui permet de détailler l'ensemble des immobilisations et de justifier les soldes des comptes apparaissant à la balance.

Lors de son précédent rapport, en 2015, la chambre de Midi-Pyrénées avait recommandé à la commune de Cugnaux de « *tenir et fiabiliser un inventaire conforme aux prescriptions de l'instruction M14* ».

Le bilan de l'actif du compte de gestion 2021 indique un montant net d'emplois immobilisés de 127,6 M€, dont des immobilisations propres nettes de 97,9 M€ (hors en cours), en augmentation de 29,5 M€ sur la période. L'inventaire mentionne un effort d'amortissement de l'exercice à hauteur de 1,2 M€, des amortissements antérieurs à hauteur de 12,4 M€ et une valeur nette comptable 109,6 M€ au 31 décembre 2021. L'état de l'actif du comptable fait quant à lui état d'un effort d'amortissement de l'exercice de 1,29 M€, d'amortissements antérieurs de 11,9 M€ et d'une valeur nette comptable de 128,5 M€. Un écart de près de 19 M€ est ainsi constaté.

L'ordonnateur a indiqué avoir pour objectif la concordance entre l'inventaire et l'état de l'actif pour le CCAS au 31 décembre 2022 et pour le budget de la ville en 2023. La chambre relève cet engagement et constate que sa recommandation est en cours de mise en œuvre.

3.1.3.3. Les amortissements

L'article L. 2321-2 du CGCT précise que, parmi les dépenses obligatoires pour les communes de 3 500 habitants et plus, figurent les dotations aux amortissements des immobilisations.

Par délibération du 24 mai 2012, le conseil municipal de Cugnaux a défini des durées d'amortissement pour chaque catégorie de bien. La méthode est présentée en annexe des comptes administratifs, comme le prévoit le cadre juridique.

Les durées indiquées dans cette délibération correspondent aux durées figurant dans l'annexe A3 des comptes administratifs et dans l'inventaire de la commune. Aucune durée atypique n'a été relevée. Le périmètre d'amortissement, couvrant l'ensemble des biens concernés, est correct. La commune consacre un effort de près de 1,4 M€ aux amortissements en 2021, en augmentation sur la période (+ 39 %).

Les courriers bisannuels d'optimisation de la gestion transmis par le comptable font état de manière récurrente d'enjeux relatifs aux écritures d'amortissements, et ce sujet est particulièrement suivi. La délibération de 2012 pourrait toutefois être actualisée, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire dans sa réponse.

3.1.3.4. Les provisions

L'article R. 2321-2 du CGCT définit trois cas dans lesquels le provisionnement est obligatoire :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme concerné ;
- lorsque le recouvrement des restes à réaliser sur compte de tiers est compromis malgré les diligences du comptable.

Il précise également que « *la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré* ».

Dans le cadre d'une opération de construction d'un complexe hôtelier, restaurant sur la ZAC de l'Agora, conclue en 2012, la commune de Cugnaux avait assigné en justice une société pour absence de réalisation de l'acte de cession prévue conventionnellement. La commune a finalement été condamnée en avril 2017 par décision du tribunal de grande instance au versement d'une indemnisation à la société, et a fait appel. Si la commune avait constitué dès novembre 2015 une provision de 405 000 € afin de couvrir l'annulation d'un titre de recette (cession) indûment constatée en décembre 2013, elle n'a, en revanche, provisionné le risque lié aux prétentions d'indemnisation de la société (165 k€) qu'en mars 2018 soit 11 mois après la décision de justice, ce qui n'est pas de pratique optimale. L'arrêt de la cour d'appel de Paris du 21 décembre 2018 a confirmé le jugement, ainsi que le versement de dommages et intérêts à la société. Par délibération, la commune a procédé en février 2020 à la reprise de cette provision dans sa totalité, conformément au cadre juridique.

Les risques associés aux opérations immobilières sont récurrents. De fait, sur la période, trois provisions ont été constituées, puis reprises, dans le cadre de relations avec des promoteurs immobiliers (ventes de terrains, procédures contentieuses).

La commune doit être plus rigoureuse sur ses pratiques de provisionnement lors de l'ouverture d'un contentieux en première instance. Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur s'y engage.

3.1.3.5. Les régies et le contrôle interne sur l'utilisation des véhicules de service

Le précédent rapport de la chambre Midi-Pyrénées a formulé une recommandation relative aux régies : « *mettre en place un contrôle interne des régies* ». Les versements des régisseurs ont atteint, en 2020, un montant de 1,26 M€, représentant 90,6 % des ressources d'exploitation de la commune et 5,4 % de l'ensemble de ses produits de gestion.

La commune de Cugnaux est exposée à des risques pour ses régies et a subi, en décembre 2019, un vol par effraction dans le bâtiment du service jeunesse. Les vérifications réalisées ont permis de constater l'absence de faute et de négligence du comptable, et dans le cadre d'une situation de force majeure, le conseil municipal s'est prononcé en faveur de la décharge de responsabilité du régisseur et a accordé une remise gracieuse pour la somme manquante.

L'ordonnateur souligne que le contrôle interne a été mis en place en 2016, avec une centralisation et un suivi mensuel du journal grand livre des régies par le service des finances, lequel effectue également le suivi des encaissements et décaissements avant émission des titres et mandats correspondants. La principale régie de la ville est celle qui sert de guichet unique pour les différentes prestations tarifées par la commune. Elle est régulièrement contrôlée par le comptable public et il ressort des termes du procès-verbal dressé le 29 septembre 2020 que cette importante régie est bien tenue. La recommandation de la chambre peut donc être considérée comme mise en œuvre.

Une autre recommandation portait sur : « *la mise en place de l'usage d'un carnet de bord par véhicule de service, d'une vérification périodique et d'une fiche de contrôle par véhicule* ». L'ordonnateur n'a pas mis en place de carnet de bord. Toutefois l'utilisation des véhicules nécessite un enregistrement nominatif pour la récupération des clés, et un suivi du kilométrage et de la prise de carburant est assurée par une saisine dans un logiciel. La chambre relève que cette méthode présente des insuffisances pour un suivi précis et ne peut remplacer la mise en place d'un carnet de bord : les relevés de consommation ne sont au mieux que mensuel et, pour un même véhicule, les ratios distance parcourue / quantité consommée varient fortement d'un mois sur l'autre, ce qui est un indicateur d'alerte. La chambre relève donc que sa recommandation sur la mise en place d'un carnet de bord n'a pas été mise en œuvre. L'ordonnateur actuel s'engage à le faire dans sa réponse.

3.1.3.6. Une perception des produits de la vente des concessions funéraires à simplifier

La loi n° 96-142 du 21 février 1996, qui constitue la partie législative du CGCT, a abrogé l'article 3 de l'ordonnance du 6 décembre 1843 relative aux cimetières, qui posait le principe du reversement d'un tiers du produit des concessions funéraires au profit des pauvres ou des établissements de bienfaisance, à travers les centres communaux d'action sociale.

Par délibération du 19 décembre 2000, le conseil municipal de Cugnaux a pris acte du fait que l'article L. 2223-15 du CGCT ne comportait plus d'obligation de reversement au CCAS, mais il a décidé de continuer à le pratiquer, comme il en avait la possibilité.

Le montant annuel moyen du produit des ventes de concessions funéraires au cours de la période 2016-2021 est de 13 900 €, dont 4 600 € ont été reversés au CCAS. Pour cet établissement public, la recette provenant des concessions funéraires représente 0,38 % du montant total de subvention annuelle moyenne qu'il a reçu de la commune au cours de cette période (1,2 M€).

Compte tenu du faible impact financier de ce dispositif d'affectation de ressources, et de la complexité de sa mise en œuvre *via* le service de gestion comptable de rattachement, la chambre encourage la commune à envisager sa suppression et le versement de la totalité du produit des concessions au budget principal de la commune, qui supporte entièrement les charges inhérentes aux cimetières et à la prise en charge des obsèques des personnes dépourvues de ressources (art. L. 2223-27 du CGCT). Ainsi, en cas de rétrocession, le calcul porterait sur la totalité du prix de vente initial et non sur les deux tiers, comme le prévoit aujourd'hui l'article 17 du règlement intérieur des cimetières communaux, dans le respect de la répartition effectuée lors de la perception de la recette.

Dans sa réponse, l'ordonnateur se dit favorable à cette mesure de simplification et prévoit de la présenter lors d'un prochain conseil municipal.

3.2. La situation financière

Comme déjà indiqué, en 2022, la commune de Cugnax ne dispose que d'un budget principal, sans budget annexe. En effet, les compétences eau et assainissement ont fait l'objet d'un transfert à l'intercommunalité avant la période sous revue, ainsi que les zones d'activité.

3.2.1. L'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) a connu une nette amélioration de 2016 à 2020. Bien que légèrement tassé en 2021, son niveau demeure correct puisqu'il représente 14,3 % des produits de gestion au cours de cet exercice. En 2020, elle représente 184 €/habitant contre 309 €/habitant pour la moyenne des communes de la strate.

L'excédent brut de fonctionnement est d'un niveau également correct bien qu'en érosion depuis 2018 (15,3 % des produits de gestion en 2021), du fait de la progression des charges et de produits moins dynamiques (cf. tableau 19 p.70).

tableau 3 : l'évolution de la capacité d'autofinancement brute

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	21 942 219	22 192 423	23 115 305	23 694 732	23 254 527	24 601 867	2,3%
Charges de gestion (B)	18 381 108	18 688 225	18 838 793	19 519 160	19 372 221	20 844 776	2,5%
= Excédent brut de fonctionnement (A - B)	3 561 111	3 504 198	4 276 513	4 175 572	3 882 306	3 757 090	1,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	16,2%	15,8%	18,5%	17,6%	16,7%	15,3%	
+/- Résultat financier	-1 044 178	-479 085	-454 356	-438 545	-412 323	-398 376	-17,5%
+/- Autres produits et charges excep. réels	227 196	91 951	-290 548	-82 492	298 697	155 105	-7,4%
= CAF brute	2 744 129	3 117 064	3 531 608	3 654 536	3 768 680	3 513 819	5,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	12,5%	14,0%	15,3%	15,4%	16,2%	14,3%	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

3.2.1.1. Les produits de gestion

Les produits sont composés, en 2021, aux trois quarts des produits fiscaux (47,5 % de ressources fiscales propres, 27,2 % de fiscalité reversée), à 17,6 % de ressources institutionnelles et de ressources d'exploitation pour les 7,6 % restants. La croissance des produits de gestion (+ 2,6 M€, soit + 12,1 %) a été entièrement portée par la hausse des produits fiscaux (+ 3 M€, soit

+ 19,6 %) tandis que les ressources institutionnelles baissent (- 0,5 M€) sur la période et que les ressources d'exploitation stagnent.

tableau 4 : la structure et l'évolution des produits de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	10 368 803	10 626 669	10 986 482	11 623 607	11 926 464	11 688 214	2,4%
+ Fiscalité reversée	5 004 150	5 014 941	5 238 669	5 243 198	5 275 634	6 697 015	6,0%
= Fiscalité totale (nette)	15 372 953	15 641 610	16 225 151	16 866 805	17 202 098	18 385 229	3,6%
+ Ressources d'exploitation	1 636 771	1 894 425	2 168 481	1 976 694	1 395 961	1 880 353	2,8%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 932 495	4 656 387	4 721 673	4 851 233	4 656 468	4 336 285	-2,5%
= Produits de gestion	21 942 219	22 192 423	23 115 305	23 694 732	23 254 527	24 601 867	2,3%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Les ressources fiscales

La dynamique des ressources fiscales

Cette croissance des ressources fiscales repose à 56 % sur la progression de la fiscalité reversée (+ 1,7 M€) et pour 44 % sur celle de la fiscalité propre (+ 1,3 M€). La fiscalité reversée a été principalement alimentée par l'augmentation de l'attribution de compensation (+ 1,3 M€) et de la dotation de solidarité communautaire (+ 0,4 M€). La fiscalité propre a été portée par la dynamique des taxes foncières et d'habitation dont les produits ont augmenté de 7,8 % entre 2016 et 2021 (+ 0,76 M€), ainsi que les droits de mutation (+ 0,5 M€).

En matière de fiscalité reversée, la commune de Cugnaux n'a subi de prélèvement au titre de l'article 55 de la loi SRU que sur un seul exercice, en 2017.

En 2021, les taux de fiscalité ont été impactés par le transfert du produit foncier bâti départemental conformément à la réforme de la fiscalité locale, qui vient compenser la perte du produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales, et par le dispositif métropolitain qui prévoit un transfert de fiscalité entre le budget annexe déchets et le budget principal. La perte de recettes liée à cette harmonisation est compensée par une augmentation du foncier bâti métropolitain¹¹⁹.

En application de l'article 16 de la loi de finances pour 2020, les parts communale et départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ont été fusionnées et affectées aux communes dès 2021 en compensation de la suppression de la taxe d'habitation. Pour Cugnaux, la différence entre les ressources à compenser et celles transférées du département représente une perte de 397 k€, et le coefficient correcteur appliqué au produit de TFPB ressort à 1,036.

La taxe d'habitation sur les résidences principales avait une base dynamique avant sa suppression (+ 9,4 % entre 2016 et 2020). Les produits de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont marginaux, et la fiscalité propre repose désormais essentiellement sur la TFPB, dont le produit a fortement progressé (+ 80 %). La dynamique de la TFPB tient à la fois de la dynamique

¹¹⁹ La commission locale d'évaluation des transferts de charge a rendu un rapport le 16 février 2021 en vue de l'harmonisation des taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur l'ensemble du périmètre métropolitain. En compensation, le taux de la taxe métropolitaine sur le foncier bâti est augmenté, ce qui génère un produit supplémentaire. Pour éviter une hausse de la fiscalité sur le contribuable, les communes sont amenées à réduire le taux de taxe foncière qu'elles perçoivent et en contrepartie, un mécanisme de neutralisation budgétaire, via une hausse de l'attribution de compensation, est prévu pour maintenir leur niveau de ressource. Cf. rapport Toulouse Métropole, chambre régionale des comptes Occitanie, 2022. Le taux communal, qui était de 30,81 % en 2016, aurait dû monter à 52,71 % en 2021, mais il a été diminué de 6,34 points.

des bases (+ 20 %) et d'une augmentation des taux (de 15,5 points, soit 50 %). Le taux de TFPB communal, qui était de 30,81 % en 2016, est monté à 46,37 % en 2021, une fois intégrée la diminution de 6,34 points liée à la réforme (cf. *supra*). Il est toujours à ce niveau en 2022, bien supérieur à la moyenne de la strate. Dans le même cadre de neutralisation des impacts de l'harmonisation, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, transféré à l'intercommunalité, a diminué sur la période de 15 points, et se situe à 8,10 % en 2022.

Le financement de l'urbanisme

Le fort dynamisme démographique de l'agglomération a conduit l'intercommunalité à développer le recours aux outils de financement de l'urbanisme. La commune de Cugnaux a ainsi perçu une partie de la taxe d'aménagement majorée¹²⁰ mise en place par Toulouse à compter de 2011. Celle-ci contribue au financement des équipements de compétence communale comme les groupes scolaires.

Créé par l'article 43 de la loi n° 2009-323 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, le projet urbain partenarial est un régime de participation au financement des équipements publics. La commune a également pu bénéficier de reversements de l'intercommunalité qui a mis en œuvre sur le territoire communal des projets urbains partenariaux¹²¹, pour permettre l'apport d'un financement privé sur la réalisation d'équipements publics intéressant une opération privée.

L'observatoire fiscal

La commune n'a pas mis en place d'observatoire fiscal mais s'est rapprochée de celui de l'intercommunalité afin de pouvoir, à compter de 2023, bénéficier d'une forme d'accès à l'observatoire intercommunal. Par ailleurs la commission communale des impôts directs a été régulièrement constituée et se réunit une fois par an afin de donner son avis sur les évaluations des locaux d'habitation et professionnels.

Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont connu une stabilité entre 2016 et 2021. Elles correspondent principalement aux redevances issues des prestations périscolaires et extrascolaires (restauration), soutenues par la croissance du nombre d'enfants accueillis, mais également des services de loisirs, des services sociaux et culturels (enseignement musical, danse). En 2020, une perte de recettes estimée à 0,5 M€ (soit une baisse de près d'un tiers par rapport à 2019) a été enregistrée du fait de la fermeture des services scolaires, périscolaires, extrascolaires et culturels durant le premier confinement, suivi d'une baisse de la fréquentation de ces services à leur réouverture jusqu'à la fin d'année 2020.

La commune a également des revenus locatifs substantiels (0,31 M€), issus de la gendarmerie (0,1 M€), du foyer logement Loubeyssens (0,14 M€), de la trésorerie (27 000 €) et de divers immeubles.

¹²⁰ Cette taxe est spécifique à chaque commune. Par délibération du 8 novembre 2018, Toulouse Métropole a instauré une taxe d'aménagement majorée sur la commune, et a porté le taux à 16 %. Délibération du 15 septembre 2021 sur l'approbation de la convention de reversement de la taxe.

¹²¹ Loi du 25 mars 2009, articles L. 332-11-3 et 11-4 du code de l'urbanisme.

Durant la période sous revue, la commune de Cugnaux a procédé à plusieurs modifications des grilles tarifaires. Après une modification d'ensemble en 2021, afin d'inclure une cinquième tranche et l'appréciation des revenus *via* le quotient familial, l'ensemble des tarifs municipaux sont restés inchangés pour 2022. Cette modification n'a toutefois pas emporté l'adhésion de l'ensemble du conseil municipal.

Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles baissent sur la période (- 0,6 M€), la baisse de la dotation globale forfaitaire (- 0,3 M€), sous l'effet de l'attrition de la dotation forfaitaire, ayant été accompagnée par une baisse des participations (- 0,3 M€)¹²².

3.2.1.2. Les charges de gestion

Les charges ont connu une croissance sur la période (+ 9,5 %) et atteignent 21,2 M€ en 2021 (+ 1,9 M€).

tableau 5 : la structure des charges courantes

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	variation moyenne annuelle	Évolution en %
Charges à caractère général	3 717 650	3 636 265	3 711 853	3 902 737	3 870 050	4 167 760	2,3%	12,11%
+ Charges de personnel	12 568 662	12 927 385	13 008 198	13 392 365	13 393 355	14 122 334	2,4%	12,36%
+ Subventions de fonctionnement	1 671 758	1 683 951	1 678 394	1 775 244	1 637 775	1 750 121	0,9%	4,69%
+ Autres charges de gestion	423 038	440 623	440 348	448 814	471 041	804 562	13,7%	90,19%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	1 017 538	479 085	454 356	438 545	412 323	398 376	-17,1%	-60,85%
= Charges courantes	19 398 646	19 167 310	19 293 149	19 957 704	19 784 544	21 243 152	1,8%	9,51%
Charges de personnel / charges courantes	64,8%	67,4%	67,4%	67,1%	67,7%	66,5%		
Intérêts et pertes de change / charges courantes	5,2%	2,5%	2,4%	2,2%	2,1%	1,9%		

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

Une progression des charges de personnel

Lors du rapport publié en 2015, la chambre avait particulièrement insisté sur ce sujet en formulant deux recommandations :

- « *Compte tenu des perspectives budgétaires défavorables, engager sans délai un plan visant à stabiliser, voire diminuer, la masse salariale (cf. infra recommandation n° 2) » ;*
- « *Négocier avec les organisations représentatives du personnel un pacte social (cf. supra) ».*

L'ordonnateur n'a pas conclu de pacte social. Afin de renforcer le pilotage de sa masse salariale, il a mis en avant deux actions principales : la mise en place d'un comité ressources humaines chargé du suivi mensuel des tableaux de bord ; et la mutualisation de la fonction ressources humaines, depuis 2016, pour la gestion du personnel du CCAS, du service d'aide à domicile et de la résidence Loubayssens. Cette mutualisation a été réalisée sans délibération ni conventionnement.

¹²² Baisse des participations de la caisse d'allocations familiales au compte 7478 (crèches, jeunesse, centres de loisirs) et de la compensation État sur l'exonération taxes foncières au compte 74834.

Le budget primitif 2022 fait état de 328,40 emplois budgétaires, intégralement pourvus en ETPT, contre 324 emplois budgétaires et 307,73 pourvus mentionnés au compte administratif 2016. Les effectifs de la commune ont ainsi progressé d'une vingtaine d'emplois. Sur la période, les charges de personnel ont progressé quasiment en continu, l'année 2020 marquée par la pandémie ayant toutefois connu une pause en la matière. Elles représentent 14,1 M€ en 2021 soit 66 % des charges courantes (contre 64 % en 2016).

La rémunération du personnel (cf. tableau 19 p.70) a progressé de 13,8 %, soit une hausse 1,2 M€ correspondant pour moitié à la hausse de la rémunération des personnels titulaires et pour moitié à la hausse des personnels contractuels. La maîtrise de la masse salariale apparaît donc perfectible.

La chambre rappelle à la commune la nécessaire formalisation de ses concours, notamment lors de la mise à disposition de services support, en précisant la nature et les modalités de calcul de leur coût. L'ordonnateur s'y engage.

Les charges à caractère général

Lors du rapport publié en 2015, la chambre avait particulièrement insisté sur ce sujet en formulant une recommandation : « *compte tenu des perspectives budgétaires défavorables, engager sans délai un plan visant [...] à stabiliser les charges à caractère général* ».

L'ordonnateur a mis en avant une stratégie de réduction de ses moyens généraux, qui est passée par la renégociation de contrats, la modernisation de sa commande publique et l'adhésion à divers groupements de commandes proposés par Toulouse Métropole.

Pour autant, les charges à caractère général ont connu une croissance substantielle entre 2016 et 2021 (+ 450 k€ soit + 12,1 %), avec une pause en 2020 sous l'effet de la pandémie. Cette hausse, qui fait plus qu'accompagner la croissance démographique, s'explique par la croissance des achats, des contrats de prestation de services et par les charges d'entretien et de réparation (cf. tableau 19 p.70).

Les autres charges de gestion

Les subventions de fonctionnement sont relativement stables sur la période et s'élèvent à 1,75 M€ en 2021 (contre 1,67 M€ en 2016). Les autres charges de gestion sont plus dynamiques (+ 0,38 M€, soit + 90,2 %). Elles sont quasi exclusivement tirées par la hausse des contributions aux organismes de regroupement (+ 0,36 M€).

Les charges d'intérêt et pertes de changes sont en nette diminution dès 2017 (- 0,54 M€) et quasiment stable depuis, pour s'élever à 0,4 M€ en 2021. Les marges ainsi dégagées ont été absorbées quasi intégralement par l'évolution des autres charges de gestion.

3.2.2. Les investissements

3.2.2.1. Le financement des investissements

Lors du rapport publié en 2015, la chambre avait insisté sur ce sujet en formulant une recommandation : « *compte tenu des perspectives budgétaires défavorables, engager sans délai un plan visant [...] à surseoir à tout investissement jusqu'en 2017* ».

L'ordonnateur relève que les dépenses annuelles d'équipement ont globalement diminué entre 2016 (3,5 M€) et 2021 (3,1 M€) et se situent à un niveau par habitant inférieur à la moyenne de la strate (172 € contre 292 €). Elles ont toutefois connu un pic sur les exercices 2018 et 2019 à près de 9 M€. Dans sa délibération de présentation de mise en œuvre des recommandations de la chambre, l'ordonnateur souligne le suivi pointilleux des investissements réalisés (équipements et négociations avec les entreprises) sur « le Quai des Arts » suite à sa mise en service en 2014, l'indispensable réalisation du cinquième groupe scolaire, et la mise en place d'un plan pluriannuel de rénovation du patrimoine.

Sur la période, la commune a disposé d'une capacité d'autofinancement brute cumulée de 20,3 M€ qui lui a permis de couvrir intégralement l'annuité en capital de la dette (17,2 M€). D'autre part et surtout, la capacité d'autofinancement nette disponible (3 M€) a été complétée du produit de cessions immobilières (9 M€, principalement réalisés en 2018 et 2019, *cf. supra*), ainsi que du fonds de compensation de la TVA (4,6 M€), de subventions d'investissements reçues (3,2 M€) et d'autres recettes (1 M€). Les fonds propres disponibles ainsi constitués ont été substantiels (20,9 M€) ; ils ont permis de couvrir à hauteur de 54 % les dépenses d'équipement (31,4 M€ soit 5,2 M€ en moyenne annuelle). Afin de compléter leur financement, et gérer activement sa dette, la commune a emprunté à hauteur de 12,5 M€. Son fonds de roulement net global a également été reconstitué à hauteur de 2 M€.

3.2.2.2. Le suivi pluriannuel des investissements

L'ancien ordonnateur, en réponse au rapport de la chambre, souligne qu'il a réalisé un suivi informel de ses opérations d'investissements, mené par la direction générale, celles des finances et des directions opérationnelles sous le contrôle des adjoints au maire. Pour autant, la municipalité n'a pas eu recours à une programmation pluriannuelle des investissements avant 2022.

Si la commune a adopté des délibérations pour la mise en place d'autorisations de programme et de crédits de paiement pour deux opérations (le cinquième groupe scolaire en 2017 et le stade Jean-Bouin en 2020), celles-ci n'ont pas été traduites dans le système d'information financier de la commune, et ne sont pas retranscrites dans les comptes administratifs annuels. Dès lors, les services n'ont pas été en mesure de réaliser leur suivi opérationnel, et les élus n'ont pas pu être informés des éléments d'exécution. De fait, les délibérations sont restées inopérantes. La chambre invite à mettre en place un suivi pluriannuel pleinement effectif, d'autant que les taux de réalisation en investissement sont faibles.

Le conseil municipal vote par contre des opérations d'équipement. Ces dernières donnent plus de précision à l'autorisation budgétaire car elles déterminent les crédits alloués à la réalisation d'un ou plusieurs ouvrages de même nature. Elles assurent une plus grande transparence sur la destination des crédits, tant pour les élus que pour les habitants. Elles permettent également de suivre plus précisément la réalisation par projet au regard des crédits votés.

La commune a ainsi identifié cinq opérations d'équipement : la réalisation d'un cinquième groupe scolaire, la réhabilitation des installations sportives, l'aménagement du centre-ville, le programme de réhabilitations des gymnases, la création d'un *self* à l'école Montel. En l'état, la commune ne réalise pas d'étude de fréquentation permettant d'identifier l'usage annuel des équipements, et la part des cugnalais. L'ordonnateur s'est toutefois engagé à le faire à compter de 2023.

3.2.3. Dette et trésorerie

3.2.3.1. L'encours de la dette

Le début de la période sous revue était marqué par des inquiétudes sur la soutenabilité de la dette. Suite à des travaux d'audit, la commune a réaménagé trois de ses prêts et racheté un prêt¹²³. Du fait de la fin de deux contrats de type *revolving*, l'annuité en capital de la dette a sensiblement diminué en 2017 et la délibération de présentation relève une économie globale de 1,15 M€ en intérêts, net des frais de renégociation, jusqu'à extinction de la dette.

L'encours de dette est en baisse tendancielle sur la période (- 4,8 M€ soit - 24%, cf. tableau 20 et graphiques p.71 et 72). Le taux moyen est de 2,23 % et l'encours ne présente pas de risque particulier : 100 % de l'encours correspond à des emprunts à taux fixe. La charge annuelle d'intérêts est passée de 1 M€ en 2016 à 0,32 M€ en 2022 (- 69 %).

L'encours de dette est, en 2021, dans la moyenne (806 €/habitant contre 802 €/habitant pour la moyenne de la strate). La capacité de désendettement de la commune ayant été progressivement améliorée, elle se situe à 4,2 années.

3.2.3.2. Le fonds de roulement

Le fonds de roulement net global (FRNG) de la collectivité, calculé par la différence entre les financements disponibles à plus d'un an et les emplois stables (immobilisations), a été fortement mobilisé sur l'exercice 2016 (- 3,3 M€). Il a ensuite augmenté progressivement et s'est élevé à 7,4 M€ au 31 décembre 2021 (+ 5,3 M€). Il représentait alors 128 jours de charges courantes contre 41 jours en début de période.

Puisque la commune a recouru à l'emprunt en complément du financement propre disponible suffisant pour couvrir ses dépenses d'équipement (30,4 M€) les emprunts nouveaux qu'elle a souscrits sur la période (12,5 M€) se sont ajoutés à la capacité de financement cumulée de 20,9 M€ pour alimenter le FRNG de 2 M€.

L'ordonnateur, dans le cadre de la présentation du plan pluriannuel d'investissement aux élus début 2022, a mis en avant l'intérêt de disposer d'un fonds de roulement à hauteur de 2,5 M€ par an à compter de 2023, ce qui passerait par la mobilisation de plus de 5 M€ d'excédents pour financer la section d'investissement.

Dans un contexte économique et financier encore incertain, la commune dispose, grâce à ses excédents, d'un matelas de sécurité en cas de durcissement des conditions d'accès au crédit. En prenant pour référence un seuil minimum de FRNG égal à un mois et demi de charges courantes

¹²³ Délibérations du 25 mai 2016, du 5 octobre 2016 et du 27 juin 2017.

(soit 2,6 M€), la chambre relève que la commune pourrait mobiliser près de 4,8 M€ pour financer sa politique d'investissement sans recours à l'emprunt.

3.2.3.3. La trésorerie

Le besoin en fonds de roulement (BFR) de la commune est égal à la différence entre ses créances et ses dettes à court terme. Négatif sur l'ensemble de la période, à l'exception de l'exercice 2019 en raison d'un encours fournisseurs important, le BFR a participé à la constitution d'une trésorerie positive.

La trésorerie correspond à la différence entre le fonds de roulement (FR) et le BFR. À la fin de l'exercice 2021, elle dépassait 8,5 M€, ce qui représentait près de 150 jours de charges courantes. Depuis fin 2016, elle a progressé de 210 %, grâce à l'augmentation du FRNG principalement. Avec ce niveau de trésorerie de fin d'exercice, la commune n'a pas mobilisé de lignes de trésorerie sur la période.

À l'instar du FRNG, ce niveau de trésorerie, qui dépasse 90 jours de charges courantes, est une ressource mobilisable pour le financement des investissements à venir.

3.2.4. La prospective financière

Indépendamment du contrôle de la chambre régionale des comptes, la commune a lancé des travaux de prospective financière et une simulation a été présentée en interne par les services aux élus au premier trimestre 2022. Ces éléments n'intègrent pas en l'état le dégel du point d'indice, ni les conséquences diverses de la reprise de l'inflation ou encore la remontée des taux d'intérêt. Sous ces réserves méthodologiques, la commune prévoit pour les cinq prochains exercices (2022-2026), en fonctionnement :

- en l'absence de modification des taux de fiscalité, une progression de 1,3 M€ de ses recettes réelles de fonctionnement (+ 5,4 %), quasi exclusivement alimentée par des contributions directes dynamiques (+ 2,5 % en 2023, + 1,5 % les années suivantes) ;
- une progression de 2,45 M€ de ses dépenses réelles de fonctionnement (+ 11,4 %), portée par la hausse des charges de personnel (+ 1,9 M€ soit + 13,5 %), marquée dès 2022, et de manière plus limitée, par les charges à caractère général (+ 1,5 % par an) et les autres charges de gestion courante (+ 0,6 M€ au total) ;
- une diminution des intérêts de la dette (66 k€) ;
- dès lors, l'épargne brute se contracterait, dès 2022, pour s'établir à 2,4 M€ en 2026 (soit 9,2 % des recettes réelles de fonctionnement) ;
- la commune anticipe toutefois une baisse des annuités de remboursement en capital de la dette (- 0,9 M€) lui permettant de maintenir une épargne nette positive sur la période (0,5 M€ en 2026).

En investissement la commune prévoit des travaux courants et 17 opérations, dont plusieurs sont déjà lancés, ce qui a pour conséquences :

- d'augmenter fortement ses dépenses réelles dès 2022 pour atteindre en cumul 38,1 M€ sur les cinq exercices 2022-2026 ;

- de financer celles-ci à hauteur de 30,6 M€ par la mobilisation de l'épargne nette (4,4 M€), du FCTVA (5,3 M€), de l'emprunt (11,8 M€), d'autres recettes (3,7 M€) et du fonds de roulement (- 5,4 M€) ;
- de maintenir le fonds de roulement à 2,1 M€ en fin d'exercice et l'endettement sous un plafond de 18,5 M€, près du niveau de 2020 (début de mandat). Sous réserve de l'autofinancement retenu, le ratio de désendettement passerait de 4,2 à 7,5 années, et resterait ainsi en deçà du seuil de 12 ans recommandé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Cette prospective met ainsi en exergue l'impact de la dynamique des charges de personnel (+ 4,9 % en 2022 et + 2 % par an pour les exercices suivants) sur l'autofinancement net et l'absence de financement (7,5 M€) pour une partie du plan d'investissement. Plusieurs scénarios sont examinés par la collectivité, afin d'approfondir ces enjeux.

Selon la chambre, la commune de Cugnax devrait actualiser sa prospective afin d'intégrer les contraintes nouvelles venant peser sur l'évolution de sa capacité d'autofinancement (inflation, remontée des taux d'intérêt, coût de l'énergie). Elle devrait mieux piloter l'évolution de ses charges de personnel, et qualifier les projets d'investissement envisagés afin de prioriser les plus pertinents. Compte tenu de l'effort d'investissement identifié, la commune est invitée à adopter un plan pluriannuel d'investissement en conseil municipal, précisant l'effort cumulé d'investissement et les modalités prévisionnelles de financement. La chambre engage la commune à pratiquer les autorisations de programme et crédits de paiement lorsque les projets s'y prêtent et à renseigner l'annexe correspondante aux comptes administratifs. L'ordonnateur s'engage, dans sa réponse à la chambre, à revoir sa prospective financière et mentionne qu'un séminaire doit se tenir à cet effet au premier trimestre 2023.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune peut améliorer la qualité de son information budgétaire et comptable ainsi que la fiabilité de ses comptes.

Si la commune a réussi ces dernières années à redresser son épargne, c'est en partie grâce au réaménagement de sa dette qui en a diminué son coût. En revanche, l'effort de maîtrise de ses dépenses de gestion, et notamment de personnel, reste insuffisant pour contribuer à la soutenabilité de sa trajectoire financière. Son effort d'équipement, qui a été important, a pu être financé pour partie par des produits exceptionnels issus de la vente de son patrimoine foncier.

La recommandation émise par la chambre lors de son précédent rapport « *compte tenu des perspectives budgétaires défavorables, engager sans délai un plan visant à stabiliser, voire diminuer, la masse salariale, à stabiliser les charges à caractère général et à surseoir à tout investissement nouveau autre que de gros entretien ou de sécurité jusqu'en 2017* » n'a pas été mise en œuvre.

La chambre relève, néanmoins, que la capacité de désendettement a été progressivement améliorée. La commune dispose par ailleurs d'une trésorerie dont le niveau confortable constitue une ressource mobilisable pour de futurs investissements, lesquels devront faire l'objet d'une planification présentant les projets prioritaires à mener.

Les études de prospective financière devront être actualisées au regard des contraintes nouvelles qui vont peser sur l'évolution de sa capacité d'autofinancement (inflation, remontée des taux d'intérêt, coût de l'énergie).

ANNEXES

annexe 1 : suivi des recommandations du précédent contrôle	62
annexe 2 : la présentation du territoire	63
annexe 3 : la gouvernance et l'administration communale	64
annexe 4 : la commande publique	69
annexe 5 : la gestion budgétaire	70

annexe 1 : suivi des recommandations du précédent contrôle

Le dernier contrôle de la chambre concernant la commune de Cugnaux a fait l'objet d'un rapport portant sur les exercices 2009 à 2014, notifié en 2015. Il contenait cinq recommandations. Le présent contrôle a analysé les suites données à celles-ci, en les intégrant directement dans les parties concernées du rapport :

1. Compte tenu des perspectives budgétaires défavorables, engager sans délai un plan visant à stabiliser, voire diminuer, la masse salariale (*cf. infra* recommandation n° 2), à stabiliser les charges à caractère général et à surseoir à tout investissement nouveau autre que de gros entretien ou de sécurité jusqu'en 2017. *Non mise en œuvre.*
2. Négocier avec les organisations représentatives du personnel un pacte social. *Non mise en œuvre.*
3. Tenir et fiabiliser un inventaire conforme aux prescriptions de l'instruction M14. *Mise en œuvre en cours.*
4. Mettre en place un contrôle interne des régies. *Totalement mise en œuvre.*
5. Mettre en œuvre l'usage du carnet de bord par véhicule de service, une vérification périodique de ceux-ci et établir une fiche de contrôle par véhicule. *Non mise en œuvre.*

annexe 2 : la présentation du territoire

tableau 6 : nombre de logements autorisés par type depuis 2016

Années	Logements individuels purs	Logements individuels groupés	Logements collectifs	Nombre total de logements autorisés
2016	26	109	183	318
2017	25	60	256	341
2018	25	32	247	304
2019	40	17	254	311
2020	29	13	144	186
2021	23	7	112	142
Totaux	168	238	1196	1602

Source : commune de Cugnaux

annexe 3 : la gouvernance et l'administration communale

tableau 7 : enveloppe mensuelle des indemnités de fonction des élus

	Montant de l'enveloppe indemnitaire théorique pour la commune avec le nombre maximum possible d'adjoints (1)		Montants arrêtés par le CM	
	Taux	Montant IB 1027 (2)	Taux	Montant
Maire	65,00 %	2 528,11	65,00 %	2 528,11
1er Adjoint	27,50 %	1 069,59	21,38 %	831,55
2ème Adjoint	27,50 %	1 069,59	21,38 %	831,55
3ème Adjoint	27,50 %	1 069,59	21,38 %	831,55
4ème Adjoint	27,50 %	1 069,59	21,38 %	831,55
5ème Adjoint	27,50 %	1 069,59	21,38 %	831,55
6ème Adjoint	27,50 %	1 069,59	21,38 %	831,55
7ème Adjoint	27,50 %	1 069,59	21,38 %	831,55
8ème Adjoint	27,50 %	1 069,59	21,38 %	831,55
9ème Adjoint	27,50 %	1 069,59	21,38 %	831,55
Conseiller délégué			5,00 %	194,47
Conseiller délégué			5,00 %	194,47
Conseiller délégué			5,00 %	194,47
Conseiller délégué			5,00 %	194,47
Conseiller délégué			5,00 %	194,47
Conseiller délégué			5,00 %	194,47
Conseiller délégué			5,00 %	194,47
Conseiller délégué			5,00 %	194,47
Conseiller délégué			5,00 %	194,47
Conseiller délégué			5,00 %	194,47
Conseiller délégué			5,00 %	194,47
Simple conseiller				
Enveloppe indemnitaire mensuelle totale		12 154,38		12151,23

(1) Hors majorations éventuelles prévues par l'article L.2123-22 du CGCT

(2) En 2020, l'indice brut terminal de 1 027 points correspond à 3 889,40 € mensuels

Source : commune de Cugnaux

tableau 8 : l'évolution des effectifs communaux

Effectifs physiques au 31/12	2017	2018	2019	2020	2021
Emplois de cabinet	1	1	1	1	1
Emplois fonctionnels de titulaire	2	2	2	2	3
Emplois fonctionnels de non titulaires	0	0	0	0	0
catégorie A (hors EF et cabinet)	19	22	30	28	27
<i>dont titulaires (c/6411)</i>	19	26	26	23	24
<i>dont non-titulaires (c/ 6413)</i>	0	4	4	5	3
catégorie B (cabinet)	77	75	63	66	69
<i>dont titulaires (c/6411)</i>	57	56	47	47	47
<i>dont non-titulaires (c/ 6413)</i>	20	19	16	19	22
catégorie C (hors cabinet)	317	317	315	326	346
<i>dont titulaires (c/6411)</i>	221	198	218	213	226
<i>dont non-titulaires (c/ 6413)</i>	96	119	97	113	116
<i>dont emplois d'insertion (c/ 6416)</i>	0	0	0	0	0
<i>dont apprentis (c/ 6417)</i>	0	0	0	0	4
Total cabinet + EF + A + B + C	416	417	411	423	446
<i>Nb agents en lien avec l'enfance</i>	242	274	267	274	287
<i>% agents en lien avec l'enfance</i>	58%	66%	65%	65%	64%

En ETPT au 31/12	2017	2018	2019	2020	2021
Emplois de cabinet	1	1	1	1	1
Emplois fonctionnels de titulaire	1	1	1	1	3
Emplois fonctionnels de non titulaires	0	0	0	0	0
catégorie A (hors EF et cabinet)	19,7	22,7	31	29	27
<i>dont titulaires (c/6411)</i>	19,7	20,7	27	24	24
<i>dont non-titulaires (c/ 6413)</i>	0	2	4	5	3
catégorie B (cabinet)	70,11	63,03	52,82	52,25	50,78
<i>dont titulaires (c/6411)</i>	51,11	51,11	42,85	39,85	37,57
<i>dont non-titulaires (c/ 6413)</i>	19	11,92	9,97	12,4	13,21
catégorie C (hors cabinet)	311,7	269,7	268,35	281,76	288,59
<i>dont titulaires (c/6411)</i>	243,51	219,13	213,4	209,02	217,25
<i>dont non-titulaires (c/ 6413)</i>	68,19	50,57	54,95	72,74	71,34
<i>dont emplois d'insertion (c/ 6416)</i>	0	0	0	0	0
<i>dont apprentis (c/ 6417)</i>	0	0	0	0	4
Total cabinet + EF + A + B + C	403,51	357,43	354,17	365,01	370,37
<i>dont titulaires (c/6411)</i>	316,32	292,94	285,25	274,87	282,82
<i>dont non-titulaires (c/ 6413)</i>	87,19	64,49	68,92	90,14	87,55
<i>dont emplois d'insertion (c/ 6416)</i>	0	0	0	0	0
<i>dont apprentis (c/ 6417)</i>	0	0	0	0	4
<i>Nb en ETP agents en lien avec l'enfance</i>	197,65	215,8	211,49	221,13	217,45
<i>% agents en lien avec l'enfance</i>	49%	60%	60%	61%	59%

Source : commune de Cugnaux

tableau 9 : flux annuels d'entrée et de sortie de l'effectif hors vacataires

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Au 31/05/2022
Flux de sortie							
Départ en retraite	9	7	11	12	13	6	3
Mutation	4	5	2	4	1	15	8
Dispo, congé parental	8	14	14	17	23	22	21
Détachement	0	2	1	0	0	0	0
Fin de détachement	0	0	0	2	0	0	0
Démission						1	1
Fin de contrat	163	186	202	214	234	227	90
Décès	0	0	0	0	1	0	0
Licenciement	0	0	0	0	0	0	0
Autres cas (MAD, etc.)	0	0	0	0	0	0	0
Total sorties	184	214	230	249	272	271	123
Flux d'entrée							
Concours	1	2	4	1	0	2	1
Recrutement statutaire direct	9	5	13	5	9	15	6
Recrutement en CDD ordinaire	148	195	177	202	231	225	96
Recrutement en contrat de projet	0	0	0	0	0	0	0
Recrutement en CDI	0	0	0	0	0	0	0
Mutation	0	3	4	7	5	11	3
Réintégration	0	0	0	1	0	0	0
Détachement	0	0	0	0	0	2	2
Autre cas (MAD, etc.)	0	0	0	0	0	0	0
Total entrées	158	205	198	216	245	255	108
Solde entrées/sorties	-26	-9	-32	-33	-27	-16	-15

Source : commune de Cugnaux (CDD = contrat à durée déterminée ; CDI = contrat à durée indéterminée ; MAD = mise à disposition)

tableau 10 : attribution de la NBI

Année	Nbre de points NBI attribués	Nbre agents concernés	Coût (en €)	NBI réglées moyen par agent
2016	1456	106	73 872,88 €	696,91 €
2017	1 491	104	73 902,91 €	710,60 €
2018	1 526	107	74 590,70 €	697,11 €
2019	1 546	108	76 451,45 €	707,88 €
2020	1486	102	72 245,67 €	708,29 €
2021	1576	108	72 713,51 €	673,27 €
31/05/2022	1486	99	30 440,89 €	307,48 €

Source : commune de Cugnaux (NBI = nouvelle bonification indiciaire)

tableau 11 : suivi des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

Année	Nbre agents titulaires pouvant bénéficier des IHTS	Nbre heures supplémentaires payées sur l'exercice	Nbre agents bénéficiaires	Coût (en €)	IHTS réglées moyen par agent	Principaux services concernés
2016		3 410,31	88,00	61 756,91	701,78	DST-PM-CULTURE-ADGLE
2017	278,00	3 528,26	82,00	68 106,12	830,56	DST-PM-CULTURE-ADGLE
2018	254,00	3 221,00	77,00	58 793,54	763,55	DST-PM-CULTURE-ADGLE
2019	265,00	4 063,95	88,00	78 602,45	893,21	DST-PM-CULTURE-ADGLE
2020	260,00	4 278,70	101,00	80 595,95	797,98	DST-PM-CULTURE-ADGLE
2021	276,00	3 984,97	86,00	50 383,11	585,85	DST-PM-CULTURE-ADGLE
31/05/2022	266,00	1 696,89	62,00	36 218,98	584,18	DST-PM-CULTURE-ADGLE

Source : commune de Cugnaux

tableau 12 : le temps de travail

Décompte temps de travail	2020
Nombre de jours par an	366
Repos hebdomadaire (samedi et dimanche)	104
Jours fériés	9
Jours de congés hors fractionnés	25
Congés exceptionnels	3
22/05/20	1
13/07/20	1
24/12/20	0,5
31/12/20	0,5
Jours RTT	0
Total jours non travaillés	141
Total jours travaillés	225
Modalités horaires semaine type	2020
Heures de travail hebdomadaire	35
Heures de travail quotidien	7
Heures de travail sur l'année	1575
Ecart par rapport à la durée annuelle de 1607 heures	32

Source : commune de Cugnaux

tableau 13 : le suivi de l'absentéisme

Absentéisme titulaires / stagiaires	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. Période
Nbre de jours d'absence (maladie ordinaire)	6 088	6 474	5 014	4 766	4 391	7 133	17 %
Nbre d'agents	298	304	307	301	297	307	3 %
Nbre de jours d'absence (maladie ordinaire) par agent	20	21	16	16	15	23	14 %
Nbre de jours de carence prélevés	Sans objet	Sans objet	235	264	217	263	12 %
Nbre de jours de carence par agent	Sans objet	Sans objet	0,77	0,88	0,73	0,86	12 %
Absentéisme contractuels	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. Période
Nbre de jours d'absence (maladie ordinaire)	894	1 200	868	822	1 280	1 168	31 %
Nbre d'agents	184	217	205	229	268	297	61 %
Nbre de jours d'absence (maladie ordinaire) par agent	5	6	4	4	5	4	-19 %
Nbre de jours de carence prélevés	Sans objet	Sans objet	82	103	106	61	-26 %
Nbre de jours de carence par agent	Sans objet	Sans objet	0,40	0,45	0,40	0,21	-49 %

Source : commune de Cugnaux

tableau 14 : l'action sociale

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tickets restaurant	107 170,00 €	156 676,00 €	144 650,00 €	162 641,00 €	113 790,00 €	155 680,00 €
Chèque Cadeaux	56 539,00 €	52 352,00 €	50 580,00 €	55 600,00 €	57 300,00 €	59 100,00 €
Noel des enfants		5 828,03 €	5 425,01 €	5 535,17 €	6 762,12 €	6 860,81 €
Participation prévoyance	45 127,73 €	42 796,99 €	40 219,77 €	34 954,37 €	35 746,76 €	34 767,76 €
TOTAL	208 836,73 €	257 653,02 €	240 874,78 €	258 730,54 €	213 598,88 €	256 408,57 €

Source : commune de Cugnaux

annexe 4 : la commande publique

tableau 15 : les types de procédure

Type de procédure	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total	%
Procédures formalisées	4	5	4	12	3	6	34	18,38
Procédures adaptées	31	35	27	18	21	19	151	81,62
Total général	35	40	31	30	24	25	185	100

Source : CRC Occitanie selon les données fournies par la commune de Cugnaux

tableau 16 : le recensement des consultations de commande publique

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total 2016-2021
Nombre de consultations formalisées ou pas	Travaux	13	17	12	8	7	8	65
	Fournitures	3	6	4	5	6	4	28
	Services	19	17	15	17	11	13	92
	Total	35	40	31	30	24	25	185
Nombre de consultations infructueuses (par lot)		2	6	0	1	0	2	11
Nombre de consultations déclarées sans suite (par lot)		1	2	1	1	2	0	7
Nombre de marchés conclus (1 marché = 1 lot)		63	79	54	67	59	39	361

Source : commune de Cugnaux et CRC Occitanie

tableau 17 : les recettes perçues au titre de la vente de concessions funéraires

Recettes en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total	Moyenne
Commune	2 603,33	16 783,37	9 086,61	7 389,98	7 303,31	12 486,62	55 653,22	9 275,54
CCAS	1 068,33	8 361,63	4 776,73	3 695,02	3 651,69	6 243,38	27 796,78	4 632,80
Total	3 671,66	25 145,00	13 863,34	11 085,00	10 955,00	18 730,00	83 450,00	13 908,33
Subvention annuelle versée au CCAS selon CA	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 300 000	1 165 000	1 300 964	7 365 964,11	1 227 661

Source : commune de Cugnaux et CRC Occitanie d'après les comptes administratifs

annexe 5 : la gestion budgétaire

tableau 18 : l'intégration des immobilisations (en euros)

Immobilisations en cours	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Immobilisations corporelles en cours - Solde	13 471 209	2 977 636	8 142 276	8 642 542	8 753 968	8 806 272
Immobilisations corporelles en cours - Flux	312 634	2 630 907	5 164 640	500 266	211 383	52 303
Immobilisations corporelles - Solde	71 835 175	86 051 227	96 139 667	101 249 460	104 035 809	107 295 830

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

tableau 19 : l'autofinancement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	10 368 803	10 626 669	10 986 482	11 623 607	11 926 464	11 688 214	2,4%
+ Fiscalité reversée	5 004 150	5 014 941	5 238 669	5 243 198	5 275 634	6 697 015	6,0%
= Fiscalité totale (nette)	15 372 953	15 641 610	16 225 151	16 866 805	17 202 098	18 385 229	3,6%
+ Ressources d'exploitation	1 636 771	1 894 425	2 168 481	1 976 694	1 395 961	1 880 353	2,8%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 932 495	4 656 387	4 721 673	4 851 233	4 656 468	4 336 285	-2,5%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	21 942 219	22 192 423	23 115 305	23 694 732	23 254 527	24 601 867	2,3%
Charges à caractère général	3 717 650	3 636 265	3 711 853	3 902 737	3 870 050	4 167 760	2,3%
+ Charges de personnel	12 568 662	12 927 385	13 008 198	13 392 365	13 393 355	14 122 334	2,4%
+ Subventions de fonctionnement	1 671 758	1 683 951	1 678 394	1 775 244	1 637 775	1 750 121	0,9%
+ Autres charges de gestion	423 038	440 623	440 348	448 814	471 041	804 562	13,7%
= Charges de gestion (B)	18 381 108	18 688 225	18 838 793	19 519 160	19 372 221	20 844 776	2,5%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 561 111	3 504 198	4 276 513	4 175 572	3 882 306	3 757 090	1,1%
en % des produits de gestion	16,2%	15,8%	18,5%	17,6%	16,7%	15,3%	
+/- Résultat financier	-1 044 178	-479 085	-454 356	-438 545	-412 323	-398 376	-17,5%
+/- Autres produits et charges excep. réels	227 196	91 951	-290 548	-82 492	298 697	155 105	-7,4%
= CAF brute	2 744 129	3 117 064	3 531 608	3 654 536	3 768 680	3 513 819	5,1%
en % des produits de gestion	12,5%	14,0%	15,3%	15,4%	16,2%	14,3%	

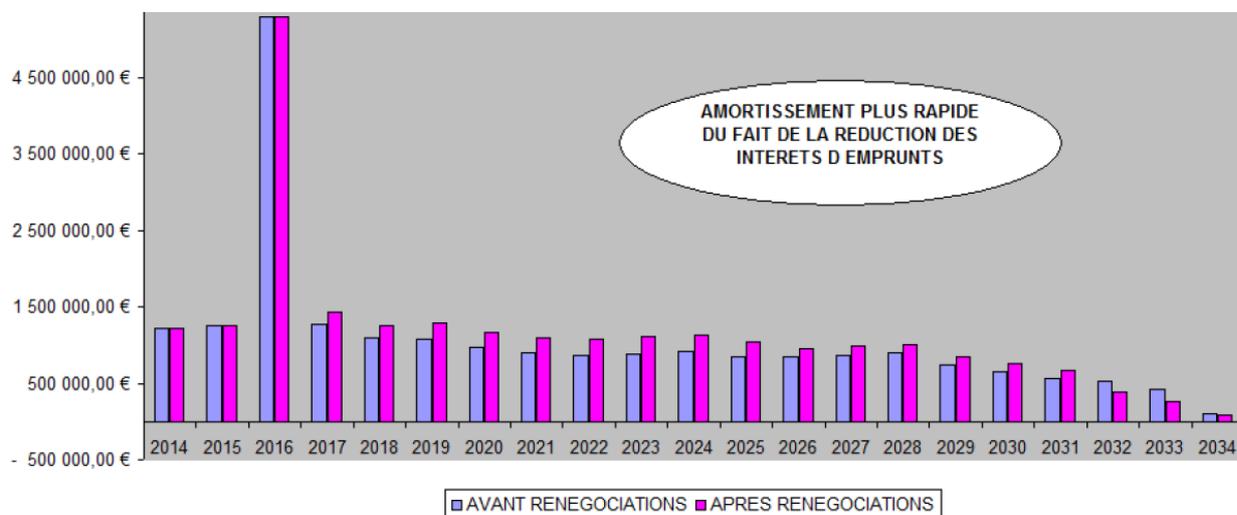
Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

tableau 20 : l'évolution de l'encours de dette

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	19 698 213	16 499 214	16 048 225	18 069 296	18 126 517	16 512 440	-3,5%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	7 669 038	1 448 214	1 276 153	2 440 004	1 614 078	2 804 606	-18,2%
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	0	
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	2 775	2 775	2 775	2 775	0	0	-100,0%
+ Nouveaux emprunts	4 472 814	1 000 000	3 300 000	2 500 000	0	1 200 000	-23,1%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	16 499 214	16 048 225	18 069 296	18 126 517	16 512 440	14 907 834	-2,0%
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	2 727 771	2 346 985	3 843 822	2 918 288	8 125 202	8 550 484	25,7%
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	13 771 443	13 701 240	14 225 474	15 208 230	8 387 238	6 357 350	-14,3%
Principaux ratios d'alerte	2016	2017	2018	2019	2020	2021	annuelle moyen
Charge d'intérêts et pertes nettes de cha	1 017 538	479 085	454 356	438 545	412 323	398 376	-17,1%
Taux d'intérêt apparent du budget	6,2%	3,0%	2,5%	2,4%	2,5%	2,7%	
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	13 771 443	13 701 240	14 225 474	15 208 230	8 387 238	6 357 350	-14,3%
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette Budget principal net de la trésorerie/CAF brute du BP)	5,0	4,4	4,0	4,2	2,2	1,8	
Encours de dette du budget principal au	16 499 214	16 048 225	18 069 296	18 126 517	16 512 440	14 907 834	-2,0%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	6,0	5,2	5,1	5,0	4,4	4,2	

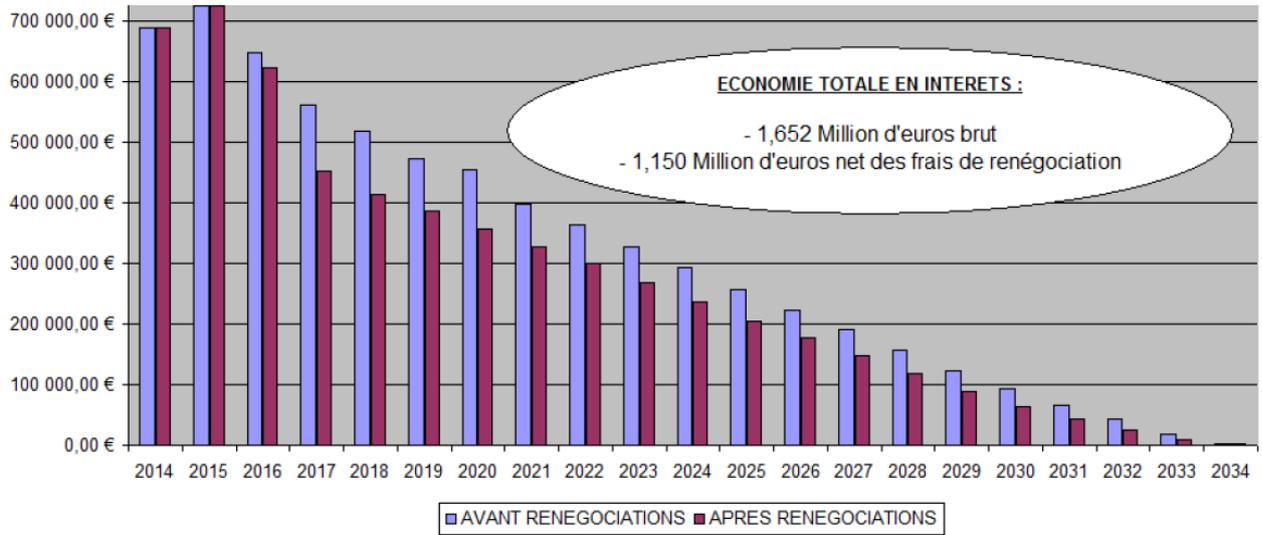
Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion (BP = budget principal ; BA = budget annexe ; CAF = capacité d'autofinancement)

graphique 1 : l'évolution du capital de la dette



Source : commune de Cugnaux, délibération du 27 juin 2017 (annexe 1)

graphique 2 : l'évolution des frais financiers



Source : commune de Cugnaux, délibération du 27 juin 2017 (annexe 1)

GLOSSAIRE

ALAE	accueil de loisirs associé à l'école
ALSH	accueil de loisirs sans hébergement
Anafi	outil d'analyse financière des juridictions financières
CCAP	cahier des clauses administratives particulières
CCAS	centre communal d'action sociale
CCTP	cahier des clauses techniques particulières
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des comptes
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGS	directeur général des services
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETPT	équivalent temps plein travaillé
FCTVA	fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
ha	hectare
HT	hors taxes
IHTS	indemnités horaires pour travaux supplémentaires
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
km	kilomètre
loi 3DS	loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
loi SRU	loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain
M€	million d'euros
m ²	mètre carré
PLU	plan local d'urbanisme
PLUi	plan local d'urbanisme intercommunal
PLUi-H	plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat
PME	petite et moyenne entreprise
QE	question écrite
QPC	question prioritaire de constitutionnalité
RGPD	règlement général sur la protection des données
Sivom	syndicat intercommunal à vocations multiples
SMIC	salaires minimum interprofessionnel de croissance
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
UGAP	Union des groupements d'achats publics
Urssaf	unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
ZAC	zone d'aménagement concerté

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

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 5 mai 2023 de M. Alain Chaléon, ancien maire de Cugnaux
- Réponse du 10 mai 2023 de M. Albert Sanchez, maire de Cugnaux

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**

Réponse au rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes

Comme vous l'avez évoqué lors de votre précédent contrôle, l'équipe municipale que j'ai animée pendant 6 ans avait récupéré une ville en quasi faillite, ce qui me fut confirmé par le Préfet et par le comptable public dès mon arrivée.

Tout était à bâtir, finances, ressources humaines, urbanisme, relations avec la Métropole, gouvernance notamment.

Je suis fier que nous ayons pu transmettre à mon successeur une commune en bon état sur tous les plans, dynamique, au sein d'une métropole qui se développe. Je lui souhaite d'apporter à Cugnaux ce dont elle a besoin désormais.

Je suis fier de l'action de notre équipe dans plusieurs domaines

1°) Franczal : nous avons incité Toulouse Métropole à prendre en charge cette zone, dans une vision de développement économique, et elle est devenue une zone économique majeure de la Métropole..

2°) Le Centre-Ville, que nous avons identifié et rendu attractif au profit des cugnais.

3°) L'action scolaire. J'ai découvert en arrivant que le groupe scolaire annoncé n'avait ni budget ni terrain d'assiette.

Il nous a fallu tout organiser et financer, pour livrer dans les délais et sans surcoût une école avec des bâtiments de qualité au service de nos enfants. Ceci avec l'aide de tous.

4°) L'action immobilière qui a permis comme vous le notez de substantielles plus-values pour Cugnaux.

Le théâtre des grands enfants, magnifique réussite financière et d'animation pour la commune, loin des difficultés annoncées.

La reprise en gestion directe de Loubayssens, dans des conditions particulièrement favorables à la commune, avec fin d'un bail emphytéotique couteux et qui externalisait la dette de la ville (CCAS)

L'opération globale de la Plaine des Sports (avec le Gymnase) est une réussite majeure au regard des nombreux objectifs poursuivis. Développer et regrouper l'activité sportive, doter de locaux un service des sports trouvé à l'abandon, ouvrir le centre-ville vers le collège et les secteurs nord, valoriser les équipements publics (Quai des Arts, Loubayssens,) autour de l'avenue Léo Lagrange, simplifier la gestion, le tout dans le respect de la saison sportive des différentes associations.

Pas simple mais mené à bien.

5°) Toulouse Métropole

Nous avons géré avec efficacité nos relations avec Toulouse Métropole, dans le respect des règles en vigueur notamment financières. Nous avons porté une vision métropolitaine dès lors qu'elle n'était pas contraire aux intérêts de Cugnaux.

Nous avons comme de nombreuses communes, adoptées les conventions de mutualisation idoines, et évité celles qui ne se seraient pas avérées utiles pour la commune, dans le contexte existant.

Et nous étions impliqués dans le système décisionnel (poste de premier vice-président obtenu par Cugnaux)

Notre collaboration avec le pôle territorial sud a été profitable, Toulouse Métropole s'est investi sur Franczal, nous avons su imposer notre vision du centre-ville dans le cadre de compétences partagées.

6°) La Gouvernance

Je prends acte que pour l'essentiel, la chambre note que sous ma mandature, cette gouvernance a été exercée dans les règles et le respect de l'intérêt de tous.

Ceci nous a été rendu possible par une équipe de cadres de direction exceptionnelle, en termes de valeurs, de loyauté et de motivation. J'ai eu un immense plaisir à travailler avec eux dans l'intérêt de Cugnaux.

Ils ont toujours su éclairer l'avenir de la ville et les décisions qu'il m'appartenait de prendre.

a) En matière de Ressources Humaines

J'ai personnellement porté ce domaine, en permanence soucieux des agents dès lors que ce n'était contradictoire avec l'intérêt des cugnalais

Respect des règles, organisation de méthodes transparentes d'avancement, nouveau régime indemnitaire, mise en place d'un entretien annuel d'évaluation équitable, prise en compte des points de vue des représentants du personnel dès lors qu'ils étaient compatibles avec l'intérêt des cugnalais, je crois avoir agi avec bienveillance et rigueur.

J'ai de plus fait en sorte que les agents retrouvent leur employeur légitime au sein de l'entité mairie (ville et CCAS) et pris les décisions nécessaires à une juste gestion de la période Covid.

Les tableaux annexes 8 et 9 des pages 45 et 46 confirment que tout cela a été réalisé sans accroissement du nombre d'agents. Ceci a été rendu possible par une amélioration constante de l'organisation des services, sur laquelle j'ai constamment fait travailler l'équipe de direction et les services. Ceci a également permis une nette baisse de l'absentéisme (tableau annexe 13)

De ce fait les remarques de la Chambre concernant l'augmentation continue de l'effectif de la collectivité (page 38) sont en contradiction avec ces tableaux 8 et 9.

Enfin malgré ma volonté et nos efforts, la négociation d'un pacte social n'a pu aboutir.

La Chambre semble méconnaître qu'un pacte social ne se décrète pas. (remarque p 49)

b) En matière de Finances

Après avoir créé une direction performante, ce qui était indispensable au redressement de la commune, nous avons remis en place une commande publique soucieuse du respect des règles d'attribution et d'efficacité opérationnelle, en accord avec le contrôle de légalité et le comptable public, et en tenant compte de l'existant (ex : l'entente préalable à mon arrivée avec le SIVOM Sage).

Je précise que j'ai parfois été surpris du faible nombre de réponses sur certaines consultations pourtant bien construites .

Mais tant dans les méthodes d'attribution que dans les contrôles exercés lors de l'exécution des marchés publics de l'entité mairie, je suis très satisfait des résultats obtenus toujours sous le pilotage de la direction des finances et des directions concernées, avec les restitutions nécessaires à l'exécutif (Maire et adjoints concernés)

La gestion budgétaire a été organisée de manière optimale

- négociations directions opérationnelles/ direction des finances en novembre
- incluant l'incidence des décisions dans les directions ressources
- lien avec les ressources liées aux charges validées
- négociation identique avec la DRH pour les décisions en matière de ressources humaines
- incluant leur incidence sur la masse salariale prévisionnelle susceptible d'être constatée au compte administratif suivant et en année pleine

Les arbitrages ont été organisés entre l'exécutif et la direction générale, tous les budgets étant ouvert dès le 2 janvier au matin pour tous les acteurs identifiés.

Le suivi d'exécution a été systématiquement mis en œuvre par la direction des finances et a permis d'anticiper les ajustements parfois nécessaires en cours d'exercice.

Je remercie la Chambre d'avoir noté (p 31 et 32) la qualité du calendrier budgétaire et du taux de réalisation des investissements.

Le TPG avait attiré mon attention sur ces points dès mon arrivée, compte tenu des résultats catastrophiques de la mandature précédente.

Je préciserai juste quatre points

- L'inventaire

Il n'a pu être réalisé car le comptable public ne disposait pas de la valeur initiale des immobilisations à prendre en compte. Il nous était difficile de bien l'accompagner.

- Les provisions ;

Elles ont été parfaitement réalisées. La Chambre a retranscrit (p 34) ce dossier. Je rappelle que mon prédécesseur avait émis ce titre de recette sans signature de l'acte afférent. Elle avait relevé ces faits lors de son précédent contrôle.

De ce fait le compte administratif (2013) de la commune était insincère à mon arrivée, mais la provision à ma demande a été économiquement budgétée

- Les régies de la ville

De par la qualité de leur gestion et de leur tenue, elles ont durant tout mon mandat, été considérées comme une référence par le comptable public qui m'a dit souvent s'appuyer sur elles.

- Le financement des investissements

Les seuls investissements réalisés étaient indispensables à la commune de Cugnax, et ainsi que la Chambre l'a noté, ils ont été financés par des ressources pérennes. J'en suis heureux pour les cugnalais.

c) En matière d'urbanisme

L'urbanisme s'est développé autour de 4 axes :

- Le premier axe a consisté à inventer les moyens de reprendre la maîtrise du tissu urbain et d'éviter les opérations individuelles sans cohérence : création d'une charte de l'urbanisme, utilisation d'outils fiscaux : taxe d'aménagement majorée (TAM), projet urbain partenarial (PUP) et rencontres périodiques avec les promoteurs.
- Le deuxième axe a visé à réaliser un urbanisme de projet avec la création de plusieurs opérations d'aménagement et programmation (OAP) : Cassagnère, Centre-ville, Glacière...
- Le troisième axe a été la création d'un espace central débarrassé de la voiture et de grande qualité environnementale : la nouvelle Place de la République.
- Enfin notre quatrième axe a eu pour objectif d'urbaniser la voie structurante menant du centre-ville à la zone des transports du futur de Franczal : l'avenue Léo Lagrange. Cette artère qui comporte des équipements publics majeurs (Quai des arts, résidence autonomie Loubayssens, maisons d'accueil seniors les Capucines, collège Montesquieu), accueillait très peu d'habitations. Grâce à la vente de terrains sportifs vieillissants et à une mise en concurrence de plusieurs équipes d'architecte, nous avons pu urbaniser ce quartier et profiter du produit de la vente pour restructurer et moderniser la plaine des sports (construction d'un gymnase, de plusieurs terrains de sport dont un au revêtement synthétique, réhabilitation de deux gymnases.).
- Le Linéo 11 devait emprunter cette avenue et desservir Franczal, le collège, Loubayssens et le Quai des arts, mais la nouvelle municipalité a préféré un autre itinéraire.

Cette politique s'est faite sous l'impulsion de l'adjoint à l'urbanisme, en accord avec mon équipe et avec l'expertise de l'AUAT et du directeur de l'urbanisme.

En synthèse, je remercie la Chambre d'avoir noté que je laisse à mon successeur une situation particulièrement saine en termes d'autofinancement, de dette (renégociée et sans risque) et de ressources humaines.

L'équipe que j'ai animée et moi-même avons mis notre action au service des cugnalais en portant la vision d'une ville de première couronne en développement au sein d'une métropole dynamique.

Une ville qui allie développement nécessaire et respect de l'environnement (embellissement et extension des parcs) et du patrimoine existant (rénovation des norias).

Une ville désormais réunifiée autour d'un centre identifié au profit de tous les cugnalais.

Alain Chaleon

Le 5 mai 2023

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alain Chaleon', written in a cursive style.



Reçu le 11 mai 2023
AGR23/0286

Cugnaux, le 10 mai 2023.

Albert SANCHEZ

Maire

Mairie de Cugnaux
Hôtel de Ville - 5 place de l'Église
31270 Cugnaux
Tél. 05 62 20 76 20
Fax 05 62 20 76 00
www.ville-cugnaux.fr

Valérie RENET

Madame la Présidente
Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des Etats du Languedoc
CS 70755
34 064 MONTPELLIER CEDEX 2

Référence courrier : AS/JF/VC/2023-01

Objet : Réponse de la Ville de Cugnaux au rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Cugnaux – Exercices 2016 et suivants

Madame la Présidente,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint notre réponse au rapport d'observations définitives (ROD) relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Cugnaux sur les exercices 2016 et suivants qui nous a été notifié le 12 avril 2023.

Le contrôle, ouvert le 3 juin 2022, couvre le mandat de deux exécutifs en tant qu'ordonnateurs, celui de Monsieur Alain CHALEON de 2016 à 2020 en tant que précédent ordonnateur et celui de Monsieur Albert SANCHEZ, maire de Cugnaux depuis juillet 2020.

Le rapport d'observations provisoires (ROP) arrêté par la Chambre lors de sa séance du 8 novembre 2022 a ainsi été transmis à l'ordonnateur précédent Monsieur Alain CHALEON pour la partie afférente à sa gestion et à l'ordonnateur actuel.

Le présent rapport d'observations définitives (ROD) fait état des réponses distinctes adressées au rapport d'observations provisoires (ROP) par les deux ordonnateurs.

Ce rapport est le fruit d'un travail basé sur la coopération et la transparence entre le Premier conseiller, le vérificateur de la Chambre régionale des comptes et les services de la Ville qui se sont mobilisés pour respecter les délais imposés sur les années 2022 et 2023.

Avant de répondre aux remarques formulées dans le rapport, il convient de mettre en exergue, d'une part, le contexte démographique et urbain spécifique à Cugnaux et, d'autre part, les éléments notables quant à la gestion communale soulignés par la Chambre.



I. Une croissance démographique et urbaine exceptionnelle qui a un impact majeur sur la demande de services et notamment de services publics à la population

A. La croissance démographique cugnalaise

Comme l'indique la Chambre dans sa synthèse, Cugnaux « *commune périurbaine du sud-ouest toulousain (...) a connu ces dix dernières années la croissance démographique la plus rapide de la métropole de Toulouse. Elle serait confrontée à un risque réel de dégradation de l'accessibilité des emplois et des services si la croissance urbaine n'était pas anticipée ni accompagnée* ».

Cugnaux a dépassé le seuil des 20 000 habitants au 1^{er} janvier 2023. En effet, la population totale est passée en dix ans de 16 042 habitants (millésime 2010 en vigueur au 1^{er} janvier 2013) à 20 358 habitants (millésime 2020 en vigueur au 1^{er} janvier 2023), soit une augmentation du nombre d'habitants de l'ordre de 27%.

Millésime	Entrée en vigueur	Population municipale (en habitant) *	Evolution (en %) par rapport à l'année N-1	Population totale (en habitant) *	Evolution (en %) par rapport à l'année N-1
2010	01/01/2013	15 807		16 042	
2011	01/01/2014	16 049	1,53	16 291	1,55
2012	01/01/2015	16 314	1,65	16 541	1,53
2013	01/01/2016	16 638	1,99	16 869	1,98
2014	01/01/2017	17 004	2,2	17 261	2,32
2015	01/01/2018	17 600	3,51	17 841	3,36
2016	01/01/2019	17 771	0,97	17 988	0,82
2017	01/01/2020	17 974	1,14	18 197	1,16
2018	01/01/2021	18 267	1,63	18 504	1,69
2019	01/01/2022	19 344	5,90%	19 597	5,9%
2020	01/01/2023	20 100	3,91%	20 358	3,9%

Comme l'indique la Chambre dans la partie liminaire relative à la présentation du territoire : « *par sa population, (Cugnaux) se place au cinquième rang des 37 communes composant Toulouse Métropole, qui rassemble 796 203 habitants. Parmi les dix premières communes de ce classement, c'est Cugnaux qui a connu la croissance démographique la plus rapide entre 2013 et 2019. Sa population s'est accrue de 2,54 % en moyenne chaque année, contre +1,2 % pour Toulouse. La commune accueillant de nombreux ménages avec enfants, la proportion d'habitants de moins de 15 ans est plus élevée que la moyenne départementale (20,9 % contre 17%) (...). Le nombre d'enfants de moins de 11 ans a augmenté de 17,3 % entre 2013 et 2018* ».

Cette dynamique démographique se traduit par une forte pression sur la demande en services publics et plus particulièrement dans le champ de l'éducation.

Il y a, chaque année, des ouvertures de classe en école publique sur la Ville. A cet égard, une ouverture de classe a été réalisée à la rentrée 2021-2022 en école maternelle et quatre ouvertures pour l'année scolaire 2022-2023, dont trois en maternelle. En septembre 2023 pour la rentrée scolaire 2023-2024, il y a à ce stade une ouverture prévue en maternelle.

La commune a pour compétence obligatoire la gestion des écoles maternelles et élémentaires. Ces ouvertures de classe ont un effet immédiat et renforcé sur les dépenses de la Ville dans un contexte d'inflation hors norme. A cet égard, l'impact est majeur sur les charges de fonctionnement de la commune. Celle-ci se doit d'assurer l'accueil des enfants sur les temps périscolaires (accueils de loisirs associés à l'école (ALAE)) ou les mercredis et pendant les vacances scolaires (accueils de loisirs sans hébergement (ALSH)). La restauration collective est prise en charge en régie par la cuisine centrale et l'entretien des locaux est réalisé par des agents de la Ville.

Cette hausse des effectifs a conduit la Ville à programmer une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage réalisée en 2022, intitulée « Etude prospective sur les effectifs scolaires du 1^{er} degré à l'horizon 2032 » qui vient démontrer qu'un sixième groupe scolaire est nécessaire. La construction d'un sixième groupe scolaire et celle d'une nouvelle cuisine centrale ont donc été intégrées au plan pluriannuel d'investissement (PPI) de la Ville avec un montant de dépenses d'investissement de 18,9 M€ sur la période 2023-2027.

Comme l'explique la Chambre, « *le programme local de l'habitat (PLH) 2014-2019 de Toulouse Métropole prévoyait la production de 6 500 logements par an, dont 160 à Cugnaux (...). Le nombre de logements effectivement autorisés a atteint 277 dans la commune en moyenne annuelle au cours de la période 2016-2021(...). L'ouverture à l'urbanisation de Cugnaux a ainsi été large, au moins jusqu'en 2019* ».

Cette urbanisation rapide et ses impacts sur la demande de services publics ont conduit, dès 2020, à un infléchissement volontaire sur l'habitat de la part du nouvel exécutif. En effet, « *142 logements ont été autorisés (en 2021), contre 318 en 2016 (soit -55%)* ».

Durant la première année de mandat (juillet 2020-juin 2021), la Chambre relève que « *la nouvelle municipalité a instauré un « moratoire de fait » sur la délivrance des permis de construire pour des immeubles collectifs et autres projets d'habitat groupé ou maisons jumelées. Le nombre de logements autorisés a baissé de 65 %, passant de 295 à 104* ».

L'objectif de la commune est bien de contenir son développement urbain pour se donner le temps de pouvoir fournir aux futurs habitants un niveau de services en adéquation avec leurs attentes, notamment en matière d'accueil des enfants scolarisés ou en matière de mobilité.

La municipalité a conscience que les principaux enjeux pour la commune résident dans la maîtrise du développement urbain et notamment du foncier, et par ricochet du développement des services à la population, notamment en matière d'accueil des familles, de vie locale et d'emploi.

B. Le développement de la zone de Franczal

Le développement de la zone de Franczal est un enjeu urbain et foncier majeur pour la Ville.

Au sud de l'ancienne base aérienne de Francazal, Toulouse Métropole a acquis 38 hectares de friches en janvier 2020. Sur cette zone, se dessine le futur Campus des mobilités innovantes et décarbonées sous la forme de la création d'une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC). L'objectif est, à terme, d'y favoriser l'installation d'entreprises qui œuvrent en faveur des nouvelles mobilités terrestres et aériennes, utilisant des énergies non carbonées.

Dans le même temps, ce site sera aménagé de façon à proposer un cadre de vie qualitatif pour les riverains et les usagers, ouvert sur la ville, en lien notamment avec la Plaine des sports, qui centralise en proximité directe de la zone de Francazal, l'ensemble des infrastructures sportives de la Ville.

Par ce projet ancré dans le sud-ouest métropolitain, c'est un vrai rééquilibrage des grands projets d'aménagement, un pôle d'excellence à l'échelle de ce territoire, qui est enclenché, avec le concours de la Métropole et de la Région.

Au-delà de la perspective de création de 2 500 emplois à l'horizon 2030, des avancées concrètes et factuelles sur ce territoire sont à l'œuvre :

- Le lancement du processus de concertation lié à la création de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) en mars 2023 ;
- La mise en conformité du PLU de Cugnaux en cours pour accueillir le Technocampus Hydrogène, futur centre de recherche le plus important d'Europe sur cette thématique ;
- Et enfin, l'implantation d'entreprises innovantes en matière de mobilités décarbonées.

Cette zone économique doit apporter à la Ville de nouvelles recettes fiscales en termes de foncier bâti notamment.

En tant qu'élu local, l'objectif est de faire en sorte que ce potentiel puisse se développer au bénéfice de la population et des acteurs de terrain, avec une vigilance forte sur les impacts qui pourraient découler de ce type de projet, en termes d'aménagement de la ville (mobilités, économie) et de sécurisation des activités.

II. Une gestion saine des deniers publics relevée par la Chambre dans l'orientation de ses recommandations

A. Les trois recommandations de la Chambre

La synthèse réalisée par la Chambre met en exergue trois recommandations, dont une déjà en cours de mise en œuvre en 2023 à savoir :

1. **Formaliser une stratégie foncière contribuant à la maîtrise opérationnelle du développement urbain. *Mise en œuvre en cours.***
2. **Mettre en œuvre un dispositif de contrôle automatisé du temps de travail des agents dans le respect des exceptions fixées par la réglementation en vigueur. *Non mise en œuvre.***
3. **Procéder annuellement à un recensement des besoins de la commune en tenant compte de leur caractère homogène, afin d'appliquer les procédures d'achat en conséquence et d'améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires. *Non mise en œuvre.***

Pour rappel, sur la période 2009-2014, la Chambre avait formulé cinq recommandations.

B. Les axes d'amélioration pour la Ville

Le contrôle réalisé par la Chambre a permis aux équipes en place de se saisir plus vite des enjeux de la collectivité du fait du travail de recherche et de compréhension qu'il a occasionné au sein des services municipaux. Si « *la gouvernance communale et la gestion de son administration sont perfectibles* », le contrôle permet de donner à voir les pistes de travail à développer dans un temps court et dans un temps long.

Il est à noter qu'il n'y a pas de recommandation formulée par la Chambre sur la gestion financière de la collectivité, ce qui est extrêmement favorable et vient témoigner d'une bonne gestion des fonds publics.

A cet égard, il est important de souligner le fort désendettement de la Ville ces dernières années. La dette par habitant se situe, pour 2023, à 686 € contre 1 018 € par habitant pour la moyenne nationale des communes de même strate (20 000 à 50 000 habitants). La dette par habitant a ainsi baissé de 321 € depuis le début du mandat (686 € en 2023 contre 1007 € en 2020). Comme l'indique la Chambre dans la partie relative à l'encours de dette, « *la capacité de désendettement de la commune ayant été progressivement améliorée, elle se situe à 4,2 années* ».

Sur les ressources humaines, il n'est pas fait mention de situation individuelle par la Chambre. Les régimes indemnitaires et les avantages en nature ont fait l'objet d'un traitement conforme au droit par l'administration communale.

Il est vrai que les efforts mis en place pour mieux piloter la trajectoire pluriannuelle des dépenses de fonctionnement et d'investissement doivent être poursuivis, notamment par la priorisation opérée dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement en 2022 avec une clause de revoyure annuelle.

La qualité de l'information budgétaire sera grandement améliorée par la publicité systématique des documents budgétaires avec une mise en ligne régulière sur le site internet de la Ville. Par ailleurs, le rapport d'orientations budgétaires 2024 présentera les engagements plurinuels de manière plus détaillée, pour quantifier l'effort d'investissement dans la durée et la trajectoire des dépenses en fonctionnement.

La maîtrise de la masse salariale reste toujours un enjeu majeur pour la collectivité dans un contexte d'évolution démographique forte avec une demande de services publics accrue. Le contexte post-covid s'est accompagné d'une persistance des difficultés liées à la continuité de service et au recrutement. La collectivité travaille à l'élaboration d'un plan d'actions pour se doter d'outils efficaces de suivi de la masse salariale, de lutte contre l'absentéisme et d'amélioration de son attractivité pour faciliter les recrutements.

Le contexte actuel d'inflation hors norme (+15,8 % sur les produits alimentaires sur les douze derniers mois) et les mesures catégorielles décidées au niveau national (comme le dégel du point d'indice) nous incitent à améliorer et à renforcer le pilotage de nos recettes et de nos dépenses pour mieux maîtriser la situation financière de la Ville dans le cadre du présent mandat et au-delà.

Les élus et l'administration ont su s'adapter avec résilience à un contexte de crise sanitaire sans précédent ces trois dernières années. Nous avons pleine confiance en notre capacité à répondre aux enjeux actuels et à venir.

Après ces premières réflexions contextuelles, vous trouverez ci-après les réponses que nous souhaitons porter à votre connaissance et qui sont rédigées en respectant l'ordre de la table des matières du rapport d'observations définitives.

III. L'urbanisme, l'habitat, la mobilité et les services

En réponse à la recommandation n°1 : « Formaliser une stratégie foncière contribuant à la maîtrise opérationnelle du développement urbain. *Mise en œuvre en cours* ».

A. Urbanisme et habitat

1. Les deux études pour définir des priorités de développement urbain

Le présent ordonnateur confirme le besoin de définir des priorités de développement urbain. Ce dernier adhère pleinement à la nécessité de décliner une stratégie foncière, et ce d'autant plus au regard de la loi Climat et Résilience et de la raréfaction du foncier que cette loi induit.

L'objectif de la commune est de définir des priorités quant à son développement urbain afin de centrer son action et par conséquent les coûts et financements associés sur des secteurs géographiques bien établis.

Aujourd'hui, plusieurs études ont été lancées.

La première étude porte sur la requalification de l'avenue du Comminges en vue d'anticiper la mutation de cette zone et d'accompagner son développement par des orientations qui auront été préalablement étudiées et déclinées dans des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Requalifier cette avenue implique de :

- revoir les espaces publics en respectant les engagements du projet de mobilités, c'est-à-dire appliquer le principe « *PICTA* » (PI pour Piétons, C pour Cycles, T pour Transports collectifs, A pour Automobiles) ;
- étudier une intensification urbaine équilibrée en priorisant les secteurs à enjeux pour la collectivité, c'est-à-dire, les secteurs qui vont venir structurer de nouveaux espaces publics : venelle, cheminement, place, ou voie ;
- analyser les impacts financiers directs et indirects de ces aménagements (voirie et équipements publics, etc.) afin de les anticiper et les programmer par le biais d'outils de type Projet Urbain Partenarial (PUP).

La commune a ainsi mis en place un partenariat avec l'Agence d'urbanisme et d'aménagement (AUAT) pour décliner les orientations et le phasage de cette étude mais également avec l'Etablissement Public Foncier Local (EPFL) afin d'intervenir sur le portage foncier, que ce soit par des cessions par opportunité (vente amiable, déclaration d'intention d'aliéner (DIA), préemption) ou par prospection et négociation.

Ainsi, plusieurs fonciers stratégiques sont en cours de négociation par l'EPFL. Ces fonciers sont les suivants :

Acquisition en cours de finalisation :

- Parcelle BC n° 212 sise 41 rue de la Cressonnière, pour laquelle le Conseil d'administration de l'EPFL du Grand Toulouse a validé l'acquisition le 28 mars 2023 pour un montant de 715 000 € ;

Acquisitions en cours de négociation avec les propriétaires :

- Parcelles BC n° 73, 74, 75, 100, 101, 104, 108, 118, 119, 121 et 169, sises avenue du Comminges et rue de la Cressonnière, pour lesquelles l'EPFL a été saisi le 9 décembre 2022 en vue d'une acquisition amiable et d'un portage, en cours d'évaluation par le service des domaines ;
- Parcelle BC n° 54, sise 36 avenue du Comminges, pour laquelle l'EPFL a été saisi dans le cadre d'une DIA reçue le 17 avril 2023, en vue d'une préemption et d'un portage, pour un montant indiqué dans la DIA de 585 000 € ;
- Parcelle BC n° 55, sise 39 bis rue de la Cressonnière, pour laquelle l'EPFL a été saisi dans le cadre d'une DIA reçue le 17 avril 2023, en vue d'une préemption et d'un portage pour un montant indiqué dans la DIA de 515 000 € ;

La deuxième étude porte sur le renouvellement urbain du centre-ville et la requalification des espaces publics autour du Quai des arts. L'objectif ici est de décliner :

- un projet urbain phasé dans le temps présentant des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) précises en termes de densification et requalification des espaces publics (définition de nouveaux usages pour la place autour du Quai des arts et aménagements en conséquence, redressement de voie, cheminements piétons/cycles etc...) ;
- les coûts financiers directs et indirects afin de mettre en place l'outil financier adéquat en parallèle.

La maîtrise foncière de ce secteur est pour partie publique ce qui facilitera grandement le lancement de la phase opérationnelle. Pour autant, les enjeux sur le foncier sont importants pour la réussite de ce projet compte tenu de leur localisation en centre-ville. Pour cette raison, l'EPFL sera saisi afin d'intervenir sur le portage foncier, que ce soit via des cessions par opportunité (vente amiable, DIA, préemption) ou par prospection et négociation, comme cela a déjà été le cas sur trois déclarations d'intention d'aliéner (DIA sur les 1, 3 et 5 impasse des Violettes).

Néanmoins, les enjeux fonciers sur le développement urbain ne s'arrêtent pas là. Il est prévu un travail sur le premier semestre 2023 afin :

- d'anticiper les projets d'équipements publics en zone urbaine (extension de groupe scolaire, élargissement de voie, création de cheminements piéton/cycle etc...) ;

- de cibler le foncier et d'engager les négociations par le biais de l'EPFL pour un portage dans le cadre d'un projet à moyen et long terme ou par le biais du service de l'urbanisme ou des services de Toulouse Métropole pour un projet à court terme.

2. La stratégie foncière, une préoccupation majeure de l'équipe municipale

Cette préoccupation se traduit en premier par la participation volontaire de l'exécutif à différentes instances à l'échelon métropolitain. Ainsi Monsieur le Maire :

- fait partie du conseil d'administration de l'EPFL ;
- appartient à la commission Aménagement et Politique Foncière (APF) de Toulouse Métropole ;
- a reçu une délégation permanente de la part du Président de Toulouse Métropole en tant que membre du bureau de Toulouse Métropole « *sur la cohérence et la complémentarité du projet d'aménagement de Francazal avec le développement de la Ville de Cugnaux* ».

L'ensemble de ces engagements institutionnels démontre l'intérêt majeur porté par l'autorité territoriale à la stratégie foncière et contribue à éclairer les orientations de la Ville en la matière.

En outre, l'acquisition par la Ville en 2022 des 52 hectares de terrains destinés au maraîchage s'inscrit dans cette stratégie, à long terme, de maîtrise du foncier sur la commune.

Afin de concourir à cet objectif de maîtrise du foncier sur la Ville, il est prévu de décliner une stratégie sur le foncier agricole. Ainsi, la Ville, par le biais d'une convention avec la Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural Occitanie (SAFER), dispose d'un outil de veille sur le foncier agricole, outil appelé Vigifoncier.

Vigifoncier est un service d'information en ligne qui permet de connaître au plus vite les projets de vente de biens situés en zones agricole et naturelle sur le territoire et de disposer d'indicateurs de suivi et d'analyse des dynamiques foncières locales. Dans ce cadre, la Ville est informée par notification de toutes les ventes réalisées sur les zones agricoles et naturelles et peut, sur demande motivée de préservation de l'espace agricole, demander à la SAFER de préempter ledit bien. Ainsi, trois demandes de préemption sont en cours auprès de la SAFER. Il s'agit des biens suivants :

- Parcelle BY n° 100 dont la demande de préemption actuellement en cours a été faite auprès de la SAFER le 03/02/2023 ;
- Parcelles BW 43, 44 et 45 dont la demande de préemption actuellement en cours a été faite auprès de la SAFER le 04/04/2023 ;
- Parcelle AD n°49 dont la demande de préemption actuellement en cours a été faite auprès de la SAFER le 21/04/2023.

Par ailleurs, la Ville a délibéré au conseil municipal du 13 février 2023 pour approuver une convention de concours technique visant à la maîtrise des biens vacants et sans maître avec la SAFER et la Sarl FCA - Les Clefs Foncières. L'ingénierie apportée par ce groupement permettra à la commune d'apprécier le potentiel de biens vacants sur son territoire à partir de travaux d'expertises approfondies.

Après incorporation de tout ou partie de ceux-ci, la commune pourra envisager de mettre à disposition ces biens ou de les rétrocéder au profit d'exploitants agricoles et forestiers. Ils pourront également

être proposés aux propriétaires retrouvés grâce à cette démarche, une valorisation de leur propriété allant dans le sens du développement rural souhaité par la commune.

Par ailleurs, par sa charte de l'urbanisme adoptée en conseil municipal du 15 décembre 2021 à l'unanimité, la Ville s'est dotée d'un outil pour faire respecter ses souhaits et ses besoins dans les futures opérations de construction en lien avec les acteurs de la construction, promoteurs ou particuliers (notamment 35 % minimum de logements sociaux dans chaque programme de construction, avec un seuil de déclenchement fixé à 500 m² de surface de plancher).

Les prescriptions prévues dans la Charte seront opposables après approbation de la troisième modification du PLU en cours (délibération qui sera votée au prochain conseil municipal en juin 2023, avec une approbation à prévoir de Toulouse Métropole en conseil métropolitain).

B. Mobilités et services

1. Les mobilités

Convaincu de la nécessité d'adapter les mobilités aux évolutions du territoire, l'exécutif, dans le cadre de ses compétences et en articulation avec la Métropole, s'engage pour apaiser la Ville et miser sur les transports alternatifs à la voiture individuelle.

Depuis janvier 2023, au-delà du Linéo 11, dont le changement de tracé prévisionnel a permis une meilleure desserte pour la population cugnalaïse (5 000 voyageurs par jour), le maillage du réseau de bus de la Ville a également évolué en portant une réflexion forte sur l'intermodalité et l'extension du réseau existant (lien avec le métro renforcé grâce à la fréquence et l'amplitude horaire du Linéo, nouvelle ligne 321 reliant le centre-ville et la gare de Portet-sur Garonne, prolongement de la ligne 87,...). La modification du réseau de transports existants a conduit à une augmentation de 35 % de la fréquentation. La Ville a également sollicité Tisséo pour l'étude d'une liaison gare de Portet-sur-Garonne /Colomiers afin de desservir les quartiers nord de la Ville et le futur collège.

En complément, la Ville propose une navette municipale permettant d'accompagner le décroisement des quartiers plus isolés tels que Hautpoul et d'améliorer la desserte du collège Montesquieu et du lycée, en plus d'un service en ligne pour faciliter les réservations à la demande.

Par ailleurs, côté automobile, afin d'améliorer la fluidité du trafic et la sécurité routière, de faciliter la convivialité des quartiers, une expérimentation «Ville à 30» est prévue dès 2023 en misant sur l'abaissement des vitesses à 30km/h en dehors des liaisons interurbaines.

Du côté des mobilités actives, et notamment du vélo, la Ville est également volontaire, en articulation avec les services de la Métropole au travers :

- du déploiement d'un Plan vélo pluriannuel : organisation d'ateliers participatifs pour cerner les besoins des habitants, budget représentant 50% de l'enveloppe locale aux mobilités actives dédiée par Toulouse Métropole à la Ville de Cugnaux ;

- d'un travail autour du Réseau Express Vélo, un réseau cyclable métropolitain qui se développe avec 4 lignes sur Cugnaux et notamment le lancement en février 2023 des travaux pour le REV 14, voie verte du Canal Saint-Martory, qui reliera Frouzins, Villeneuve-Tolosane, Cugnaux et La Ramée ;
- de la mise en place progressive, entre 2022 et 2023, de dispositifs de sécurisation des abords des écoles. Ces projets consistent en la fermeture aux véhicules des abords de l'école aux heures d'entrée et de sortie des enfants, dans l'optique de sécuriser les accès aux piétons et cyclistes mais également de favoriser le report des déplacements de la voiture vers les modes doux (piétons, vélos, trottinettes ...). Selon les premières évaluations menées sur les groupes scolaires, les résultats sont très encourageants (89% des parents confirment la meilleure sécurité et 58% ont changé leurs habitudes de déplacement).

2. Les services

La croissance démographique très forte va nécessiter une réflexion de fond sur l'adéquation entre l'offre de service à la population et les besoins existants et futurs des administrés.

En matière d'accueil du jeune enfant (0-3 ans), la Ville maintient ses efforts pour proposer une offre dans ses structures municipales et pour soutenir une offre privée.

A cet égard et sur la dernière période, la commune a accompagné l'installation d'une nouvelle Maison d'assistantes maternelles (MAM) dans le cadre d'un partenariat innovant avec un collectif d'assistantes maternelles réuni en association (mise à disposition de locaux), ce qui augmente la capacité d'accueil de 16 berceaux pour les Cugnais.

Pour faciliter l'accueil des collégiens cugnais au plus près sur le territoire communal, l'exécutif a porté très fort, auprès du Conseil départemental de Haute-Garonne, la candidature de la Ville pour l'installation d'un deuxième collège, avec une candidature retenue le 25 janvier 2022.

Le choix de la commune de Cugnaux a été fait dans le cadre du programme départemental prévisionnel d'investissement dans les collèges 2025-2027 prévoyant notamment la construction d'un collège dans le sud-ouest de l'agglomération toulousaine. L'implantation d'un nouveau collège à Cugnaux permettra de ne pas augmenter la pression sur le collège existant et de rééquilibrer la démographie scolaire dans le secteur pour l'avenir.

Enfin, la nouvelle Convention territoriale globale (CTG), qui a été conclue avec la Caisse d'allocations familiales le 10 mai 2023 pour la période 2023-2027, définit un plan d'actions ayant valeur de projet social global et pose des perspectives d'évolution et d'adaptation de l'offre des services à la population.

IV. Les relations avec l'intercommunalité

A. La participation aux instances et aux groupes de travail

La chambre relève que « si, jusqu'en 2020, le maire bénéficiait d'une vice-présidence à la métropole, cela n'est plus aujourd'hui le cas ».

Il est précisé que cette représentation n'était pas assurée en propre par Monsieur le Maire mais par son premier adjoint jusqu'en 2020. Aujourd'hui, sur le présent mandat, Monsieur le Maire siège en propre.

B. L'enveloppe voirie

Il est fait mention de la place de la République en centre-ville, opération de voirie intitulée « aménagement centre-ville » et réalisée pour 3,5 M€.

Cette place a été aménagée en 2019-2020 sous le mandat précédent suite à l'affectation de l'ancien espace (parc et voie de circulation) en parc urbain actée par la délibération n° 117 du Conseil municipal du 24/09/2019.

Les échanges avec le pôle territorial Sud de Toulouse Métropole à l'époque de la création de la place ont donné lieu à des divergences de vues sur les matériaux et les implantations. Sur la base de ces divergences, la commune a décidé de transformer la place en parc urbain.

Ces travaux ont été pris en charge par la commune et non par l'intercommunalité car la municipalité de l'époque avait jugé que le sujet était essentiel au vu du positionnement de cette place (« cœur de Ville ») et souhaitait garder la maîtrise du réaménagement de cet espace.

Aujourd'hui, c'est donc la commune qui a en charge l'intégralité de l'entretien de cette place.

S'il est logique que la commune agisse au niveau des espaces verts et de certains équipements, le fait que la Ville soit chargée de la propreté et du nettoyage après le marché de plein vent pose question à l'équipe municipale.

Par courrier de mai 2022 et par cohérence quant à l'appartenance au domaine public de cette place centrale en cœur de Ville, Monsieur le Maire a demandé au Président de Toulouse Métropole que cette place revienne dans le domaine public et que son entretien soit donc pris en charge par Toulouse Métropole.

V. La gouvernance et l'administration communale

A. Le règlement intérieur

En préambule, la Ville remarque que la Chambre régionale des comptes constate, dans son rapport, que les règlements intérieurs du Conseil adoptés en 2014 (mandat 2014-2020) et 2020 (mandat 2020-2026) sont conformes à la réglementation.

Concernant l'absence de mise à jour du règlement intérieur 2014-2020 suite à l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 disposant que le débat d'orientations budgétaires donne lieu à délibération, la Ville tient à préciser que cette délibération était tout de même prise annuellement par le Conseil municipal. Seul le règlement intérieur n'avait pas fait l'objet d'une mise à jour sur ce point.

Concernant le point sur l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans le journal municipal, la Ville apprécie que la Chambre régionale des comptes note que le règlement intérieur du mandat 2020-2026 « prévoit un agrandissement de l'espace réservé » à ces derniers.

Concernant l'article 45 dudit règlement qui met en exergue l'« objectif de la gestion participative », la commune a souhaité valoriser les instances de participation citoyenne créées en début de mandat sans pour autant porter atteinte aux attributions du Conseil municipal qui « règle par ses délibérations les affaires de la commune » (article L. 2121-29 du CGCT). Bien que le rôle dévolu au Conseil municipal dans le processus de fonctionnement de chaque instance ne soit pas précisé, la Ville tient à indiquer que le Conseil municipal sera associé en amont, pendant et en aval chaque fois que cela sera nécessaire.

Enfin, concernant le point de mise à jour du règlement intérieur, suite notamment à l'entrée en vigueur de la réforme du 1^{er} juillet 2022, la Ville va adapter le règlement intérieur du Conseil lors d'un prochain Conseil municipal. Elle tient à souligner que la Ville applique ou appliquait déjà certains points de cette réforme.

B. Les diverses instances consultatives spécifiques

Le règlement intérieur adopté en 2020 ne fait pas référence au Conseil des sages car cette instance a été créée ultérieurement et il ne fait pas non plus référence à la Commission d'appel d'offres (CAO), la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) ainsi qu'à la commission de délégation de service public car comme la Chambre régionale des comptes le souligne un peu plus haut dans son rapport, le règlement intérieur du Conseil « a uniquement vocation à régir le fonctionnement du Conseil municipal ».

La Ville prend bonne note de l'observation de la Chambre sur l'absence de présentation au Conseil municipal du rapport annuel de la commission communale pour l'accessibilité et s'engage à établir et présenter annuellement le rapport en Conseil municipal dès 2023. En effet, le rapport portant sur l'exercice 2022 a été présenté lors de la commission communale pour l'accessibilité de mars 2023 et sera présenté en Conseil municipal par la suite.

C. L'état annuel des indemnités à communiquer avant l'examen du budget

La loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019 a complété le code général des collectivités territoriales (CGCT) par deux nouveaux articles L. 2123-24-1-1 et L. 5211-12-1 qui précisent que chaque année les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) établissent « *un état présentant l'ensemble des indemnités de toutes natures, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercés en leur sein* ». Le travail est en cours pour respecter cette obligation pour le vote du budget primitif 2024.

VI. Les ressources humaines

La maîtrise de la masse salariale est un enjeu financier majeur du présent mandat, dans le contexte d'un besoin de services publics accru en raison d'une évolution démographique très dynamique.

Par ailleurs, la continuité de service demeure un sujet prégnant dans la période post-covid.

Toutes les possibilités sont à ce stade étudiées pour renforcer les outils de pilotage de la masse salariale et trouver des leviers pour dégager des marges de manœuvre financières.

Le dialogue social a été réactivé dès le début du présent mandat. Un protocole d'accord sur les 1607 heures a été signé avec les partenaires sociaux, faisant de la collectivité de Cugnaux la première à s'engager dans cette démarche au sein de la métropole.

A. L'acquisition d'un outil de prospective RH

La Ville a contractualisé avec un cabinet extérieur pour mettre en place un outil de suivi et de prospective de la masse salariale.

Cet outil de prospective dédié à la masse salariale vise à estimer le glissement vieillesse technicité (GVT), l'« effet de Noria » et à anticiper les mesures nouvelles catégorielles sur la durée du mandat et au-delà (comme le dégel du point d'indice intervenu au 1^{er} juillet 2022 ou la prime Ségur).

Une connaissance améliorée des indicateurs RH et leur mesure objectivée permettront de faire un diagnostic et de renforcer le plan d'actions pour contenir la trajectoire pluriannuelle des dépenses de personnel.

B. La poursuite du renforcement des compétences en interne de la direction des ressources humaines

La Ville cherche à renforcer la direction des ressources humaines en termes de moyens humains. A cet égard, il est prévu de recruter un directeur adjoint qui viendra compléter l'expertise de l'équipe en

place, par la transformation d'un poste existant de responsable développement RH. La direction doit se structurer pour donner à voir les indicateurs RH.

La formalisation des procédures RH existantes doit être approfondie pour assurer une continuité de service et la permanence d'indicateurs RH suivis.

A cet égard, les process de recrutement (jury, PV de recrutements, parution des offres) ont d'ores et déjà été fixés et partagés pour garantir une égalité de traitement des candidats.

L'exécutif a par ailleurs souhaité la mise en place de process de recrutement clarifiés pour les emplois saisonniers et les stagiaires, afin de garantir une égalité des chances des candidats.

Un travail approfondi a été mené ces derniers mois pour formaliser le tableau des effectifs qui constitue la liste des emplois ouverts budgétairement pourvus ou non, classés par filières, cadres d'emplois et grades et distingués par une durée hebdomadaire de travail déterminée. Il s'agit du tableau des effectifs des emplois permanents dont l'existence est rendue obligatoire par le code général des collectivités territoriales (CGCT).

La Ville doit progresser sur la question de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) et travailler notamment sur les volets suivants : l'organigramme, la consolidation du tableau des effectifs, le référentiel métier, le référentiel de compétences, les fiches de poste, les entretiens annuels d'évaluation, le plan de formation...

Un état des lieux sera opéré à l'occasion de chaque départ à la retraite pour mesurer l'opportunité d'un éventuel remplacement.

De nouvelles mutualisations entre le CCAS et la Ville seront recherchées dans un objectif d'optimisation des moyens humains.

Dans le cadre du projet « Proxima » porté par Toulouse Métropole et la Ville de Toulouse et de la reconfiguration des contenus des missions exercées au niveau des pôles, des collaborations et articulations pourront être étudiées.

C. Les chantiers ouverts dès 2022 et en 2023

Les chantiers déjà lancés sont les suivants :

- la mutualisation déjà effective des directions fonctionnelles (direction des Ressources Humaines, direction des Finances, direction des Systèmes d'Information) entre la Ville et le CCAS qui sera juridiquement sécurisée par une convention de mise à disposition de moyens (humains et techniques) ;
- la consolidation du Document Unique Evaluation des Risques Professionnels (DUERP) avec une application informatique créée en interne pour rendre le DUERP accessible à tous ;
- le télétravail avec une expérimentation dès 2022 et une généralisation du dispositif en 2023 ;

- une démarche de prévention des risques psychosociaux avec l'aide d'un cabinet extérieur et l'accompagnement renforcé du Centre de Gestion de la Haute-Garonne (CDG 31) ;
- un travail de réécriture des lignes directrices de gestion pour mettre en œuvre une politique RH avec des orientations partagées entre l'exécutif, les agents et les partenaires du dialogue social.

Le nouveau règlement intérieur pour les nouvelles instances, à savoir le comité social territorial (CST) et la formation spécialisée en santé, sécurité et conditions de travail (FSSSCT) a été adopté lors du premier comité social territorial d'installation du 4 avril 2023.

En 2023, ont été engagés des travaux sur le volet social (participation obligatoire de l'employeur à la mutuelle à l'horizon 2024-2025 et à la prévoyance à l'horizon 2025-2026) et sur les autorisations spéciales d'absence (ASA).

D. La recommandation n°2 de la Chambre relative au temps de travail et la réponse de la Ville

En réponse à la recommandation n°2 : « Mettre en œuvre un dispositif de contrôle automatisé du temps de travail des agents dans le respect des exceptions fixées par la réglementation en vigueur ».

La Ville souhaite travailler sur ce sujet du suivi des horaires de travail dès 2023 pour envisager les options potentielles (pointage (badgeuses) ou système de déclaration des horaires...).

VII. La commande publique

A. Le volume des achats, la part des marchés publics et du hors marché

Une réflexion est menée en interne afin de pouvoir isoler les achats réalisés sur l'UGAP, à laquelle le comptable public sera associé.

Concernant le contrôle de la pertinence et de la régularité des volumes des achats réalisés « hors marchés », le service marchés publics a initié en 2022 une sensibilisation des services sur la question de la computation des seuils, de l'homogénéité et de la récurrence des achats.

Cette thématique sera reprise dans le guide de la commande publique mis à jour. Le service marchés publics entend ainsi continuer en 2023 son travail de recensement et de suivi des contrats passés jusqu'à présent par les services hors commande publique.

Un contrôle de la computation des seuils doit être activé dans le système d'informations financières CIVIL Finances.

B. Le partage de compétences complexe entre l'exécutif et le conseil municipal

Concernant la Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL), la Ville de Cugnaux s'engage à répondre aux exigences de présentation à l'assemblée délibérante - de l'état des travaux réalisés par cette commission au cours de l'année précédente – ce avant le 1^{er} juillet de chaque année.

C. La chaîne de l'achat

Le guide de la commande publique sera bien révisé en 2023. Il sera déposé sur l'espace documentaire accessible à tous les agents actuellement en cours de construction par le service marchés publics, afin d'assurer la visibilité la plus large possible.

D. La recommandation n°3 de la Chambre relative à la commande publique et la réponse de la Ville

En réponse à la recommandation n°3 : «*Procéder annuellement à un recensement des besoins de la commune en tenant compte de leur caractère homogène, afin d'appliquer les procédures d'achat en conséquence et d'améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires. Non mise en œuvre*».

La Ville de Cugnaux s'engage à mener une réflexion pour mieux recenser les besoins des services acheteurs. Ce recensement était effectué en début d'année N une fois le budget voté en décembre N-1. Le recensement des marchés sera désormais effectué en plusieurs étapes en amont et en aval du vote du budget afin d'anticiper la programmation annuelle des achats par le service marchés publics, en priorisant les marchés à lancer.

E. La publication des données essentielles de l'achat

Le service marchés publics enregistre bien les données essentielles sur le profil acheteur achatpublic, qui indique qu'elles ne sont pas accessibles une fois la procédure clôturée.

Il est donc envisagé de mettre en place le PES marchés afin de satisfaire à cette obligation, puisque le profil acheteur ne le permet pas.

F. Le recours encore insuffisant aux accords-cadres en matière de travaux

Le service marchés publics travaille depuis fin 2022 avec le service patrimoine bâti à la rédaction et la passation d'un accord-cadre de petits travaux tous corps d'état avec pour objectif des marchés notifiés dès fin 2023.

G. Le prochain marché d'exploitation de chauffage

Il est à souligner que, désormais pour mieux répondre au cadre réglementaire, deux procédures distinctes seront lancées afin d'avoir des marchés séparés :

- l'une pour l'exploitation maintenance soumise au CCAG Fournitures Courantes et Services (FCS) ;
- l'autre pour les travaux de rénovation soumis au CCAG Travaux.

H. La fourrière

Concernant l'activité de fourrière automobile, un contrat doit être rédigé pour permettre un conventionnement en bonne et due forme.

VIII. Les finances

A. La qualité de l'information relative à l'activité de la commune

La Ville de Cugnaux s'engage à se conformer à l'article L. 2541-21 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que tous les ans, un rapport sur la marche et les résultats de l'ensemble de l'administration soit présenté en conseil municipal.

En outre, la Ville s'engage à respecter les articles L. 2224-5 et D. 2224-1 du code général des collectivités territoriales en présentant chaque année au conseil municipal les rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics de l'eau, de l'assainissement, et des déchets établis par Toulouse Métropole.

B. La qualité de l'information budgétaire

La Ville réfléchit pour améliorer la communication et mettre en valeur les documents budgétaires sur son site internet afin d'améliorer sa transparence en la matière.

La Ville s'engage à présenter lors du débat d'orientations budgétaires 2024 les engagements pluriannuels en précisant l'effort d'investissement dans la durée ainsi qu'en présentant le profil pluriannuel d'extinction de la dette. Sur ce dernier point, la trajectoire financière sera affinée afin de mesurer les impacts sur les sections de fonctionnement et d'investissement à l'appui de données graphiques notamment.

C. Les taux de réalisation

La Ville a déjà engagé dans le cadre de l'exécution budgétaire 2022 un travail sur le sujet afin d'identifier, lors du vote du budget supplémentaire 2022, les crédits budgétaires qui ne donneraient pas lieu à mobilisation budgétaire d'ici la fin de l'exercice, en les supprimant. Le CA provisoire 2022 s'oriente autour d'un taux global de réalisation de 56% (contre 31% en 2021) pour les dépenses d'équipement et de 94% (contre 48% en 2021) en intégrant les reports de 2022 sur 2023. La Ville de Cugnaux sera également vigilante lors des prochains exercices sur l'amélioration de ses taux de réalisation.

D. La fiabilité des comptes

S'agissant du rattachement des charges réelles, la Ville a procédé aux écritures d'apurement pour les rattachements réalisés à tort sur l'exercice 2021 en régularisant les charges constatées. Le service des finances a mené un travail fin 2022 auprès des services opérationnels pour améliorer sa gestion comptable en organisant des réunions de fin de gestion et en communiquant une note de fin de gestion à cet effet.

A cet égard, le montant de rattachements en dépenses de fonctionnement s'élevait à 1,365 M€ sur 2021 et s'élève à 0,933 M€ au CA 2022 suite à un travail réalisé fin 2022 avec les services opérationnels, engagement par engagement, pour vérifier qu'il y a bien un service fait sur 2022.

S'agissant des amortissements, la Ville s'engage à mettre à jour la délibération du 24 mai 2012 concernant les durées d'amortissement pour chaque catégorie de bien.

S'agissant des provisions, la Ville prend acte des pratiques de provisionnement à adopter et s'engage à faire preuve de plus de rigueur dès l'ouverture d'un contentieux en première instance.

E. Les régies et le contrôle interne sur l'utilisation des véhicules de service

La Ville partage la position selon laquelle la méthode mise en œuvre par la collectivité est insuffisante pour établir un suivi précis de l'utilisation des véhicules de service. La commune s'engage donc à renforcer ses pratiques actuelles par la mise en place d'un carnet de bord.

Sur 13 véhicules, un dispositif de traçage a, d'ores et déjà, été mis en place.

F. La perception des produits de la vente des concessions funéraires à simplifier

La Ville a prévu :

- d'une part, de présenter un projet de délibération qui abrogera la délibération du 19 décembre 2000 ayant pour objet les concessions dans les cimetières – Répartition du produit de la vente entre la commune et le C.C.A.S. La totalité du produit de vente sera reversée à la commune ;

- d'autre part, de présenter un projet de délibération modifiant le règlement intérieur relatif à la formule de calcul d'une rétrocession.

G. Les ressources d'exploitation

Concernant la délibération n°38 du 19/05/2021 relative à l'adoption des tarifs municipaux, la Chambre précise que : « *cette modification n'a pas emporté l'adhésion de l'ensemble du conseil municipal* ».

Concernant la lettre d'un conseiller municipal d'opposition au préfet, ce dernier répond par courrier joint en date du 28 juin 2021 qu' « *il ne (lui) appartient pas d'exercer un contrôle de légalité sur le fonctionnement du conseil municipal* ».

H. Le suivi pluriannuel des investissements

Comme l'indique la Chambre, « *la municipalité n'a pas eu recours à une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) avant 2022* ». En effet, l'ordonnateur précédent, Monsieur Alain CHALEON, « *souligne qu'il a réalisé un suivi informel de ses opérations d'investissement, mené par la direction générale, celle des finances et des directions opérationnelles sous le contrôle des adjoints au maire* ».

Par une démarche formalisée d'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI), le présent exécutif a souhaité structurer sa démarche de grands projets pour l'avenir de la collectivité et estimé la soutenabilité financière de ses engagements pluriannuels.

Après un premier PPI priorisé par les élus en février 2022, la Ville a revu sa prospective financière sur le premier trimestre 2023 pour tenir compte notamment de l'effet du dégel du point d'indice, d'une inflation hors norme et de l'impact de la Prime Ségur.

Un séminaire élus sur le plan pluriannuel d'investissement (PPI) s'est tenu en mars 2023 - dans le cadre de la clause de revoyure fixée par le plan pluriannuel d'investissement élaboré en février 2022.

En conclusion, la lecture du rapport définitif vient témoigner de la qualité de la gestion de la Ville, du respect des procédures et de la réglementation encadrant l'action publique communale.

Selon l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». L'action municipale est guidée par ce principe et soutenue par la mobilisation de l'administration, sans laquelle les projets que nous ambitionnons pour le territoire ne sauraient aboutir.

Les nombreuses actions déjà initiées par la Ville dans le cadre du travail constructif avec la Chambre Régionale des Comptes et celles auxquelles la Ville s'est engagée permettront de traiter l'ensemble des points soulevés par la Chambre.

Aujourd'hui, les grands projets du mandat et nos propositions ont une ambition majeure : que Cugnaux soit une ville mettant le vivre ensemble au cœur des préoccupations, en misant sur la transition écologique, les solidarités et la démocratie partagée.

La mobilisation des Cugnais dans l'élaboration de nos politiques publiques, l'implication volontariste de l'équipe municipale, la situation financière qui est la nôtre, l'organisation efficace des services municipaux seront un gage de réussite dans cette voie.

Je tiens à remercier l'ensemble des services de la collectivité pour leur mobilisation dans le cadre de l'instruction par la Chambre, mais aussi au quotidien au bénéfice de la population, et leur réaffirmer ma confiance pour la mise en œuvre d'un service public de qualité proposé aux Cugnaises et Cugnais.

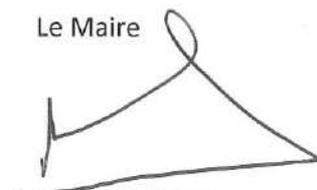
Collectivement, je suis convaincu que nous saurons faire évoluer nos pratiques de travail pour toujours améliorer la gestion de la Ville au regard du cadre réglementaire qui est le nôtre.

Telles sont les réponses que je souhaite apporter à la Chambre Régionale des Comptes Occitanie afin qu'elles soient jointes au rapport portant sur la gestion et les comptes de la commune de Cugnaux.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Le Maire



Albert SANCHEZ