



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

**COMMUNE DE TULLE
(Département de la Corrèze)**

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 décembre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE.....	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	7
1.1 La situation géographique.....	7
1.2 La population	8
1.3 Le tissu économique	9
2 FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE.....	11
2.1 Gouvernance	11
2.1.1 Le conseil municipal.....	11
2.1.2 L'ordonnateur	14
2.1.3 Le règlement intérieur.....	15
2.2 Les relations avec les tiers	17
2.2.1 Un seul contrat de concession de service public.....	17
2.2.2 Deux baux emphytéotiques.....	18
2.2.3 Les subventions aux associations	19
2.2.4 Les mises à disposition	24
3 LE PROJET CŒUR DE VILLE	27
3.1 L'initialisation du projet et son contexte	27
3.2 La recherche de dynamisation de l'habitat	29
3.2.1 Le diagnostic de l'étude pré-opérationnelle.....	29
3.2.2 Le début de la concrétisation	30
3.3 La recherche de développement économique et commercial	33
3.3.1 Le diagnostic de l'étude pré-opérationnelle et les orientations proposées.....	33
3.3.2 L'organisation mise en œuvre.....	34
3.4 La mobilité et le transport	35
3.4.1 Le diagnostic de l'étude pré-opérationnelle en matière de mobilité, d'accessibilité et de connexions	35
3.4.2 L'organisation mise en œuvre – les actions concrètes.....	35
3.5 Formes urbaines, espace public et patrimoine : diagnostic et perspectives envisagées	36
3.6 Accès aux équipements, aux services publics, à l'offre culturelle et de loisirs	37
3.6.1 Le diagnostic.....	37
3.6.2 Des projets coûteux axés sur la culture, l'enseignement et la santé	37
4 QUALITE DE LA GESTION ET FIABILITE DES COMPTES	40
4.1 La qualité de la gestion	40
4.1.1 Préparation, composition et publicité des documents budgétaires	40
4.1.2 La vérification des régies par l'ordonnateur	42
4.2 La fiabilité des comptes	42
4.2.1 La fiabilité des résultats de l'exercice.....	42

4.2.2 L'examen de la fiabilité du bilan	44
5 LA SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL	48
5.1 Présentation générale	48
5.2 Les produits de gestion	49
5.2.1 La fiscalité nette.....	50
5.2.2 Les ressources institutionnelles et les ressources d'exploitation	53
5.3 Les charges de gestion	54
5.3.1 Les charges de personnel	55
5.3.2 Les charges de gestion hors charges de personnel.....	56
5.4 L'autofinancement	57
5.5 L'investissement	58
5.5.1 Les dépenses d'équipement et les recettes d'investissement hors emprunt.....	58
5.5.2 Le recours à de nouveaux emprunts et la forte mobilisation du fonds de roulement pour compenser un financement propre insuffisant.....	58
5.5.3 Un programme d'investissement ambitieux et difficilement soutenable au regard de la situation financière.....	62
6 LA SITUATION DES BUDGETS RATTACHES OU ANNEXES EN ACTIVITE	64
6.1 Les parkings couverts	64
6.2 Le service restauration	65
6.3 Le centre de santé.....	67
7 LES RESSOURCES HUMAINES.....	68
7.1 Le temps de travail.....	68
7.2 L'absentéisme	70
7.3 Le régime indemnitaire	71
7.3.1 La mise en place progressive du RIFSEEP	71
7.3.2 La prime de fin d'année.....	73
ANNEXES	76

SYNTHÈSE

Située au centre du département de la Corrèze, la commune de Tulle s'étire le long de l'étroite vallée de la Corrèze. Avec une population qui avoisine les 15 000 habitants, marquée notamment par un taux de pauvreté relativement important, elle est la deuxième ville la plus peuplée du département. Ville-centre de la communauté d'agglomération de Tulle-Agglo, elle a connu une désindustrialisation progressive avec la fermeture de la manufacture d'armes et doit faire face à un taux de chômage en progression sur la période contrôlée.

La commune, conjointement avec l'intercommunalité, s'est inscrite depuis 2018 dans un projet « cœur de ville » porté par l'État avec pour objectif de réaménager l'espace public, de dynamiser l'habitat et de développer le tissu économique, le commerce, la mobilité, l'offre culturelle et de loisirs et l'accessibilité aux équipements d'ici 2024.

Dans le domaine de l'habitat, un diagnostic commun à celui d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH-RU), a conduit à définir une stratégie pour la commune. La convention cadre signée entre l'État, la ville et l'intercommunalité en opération de revitalisation du territoire (ORT) spécifique à Tulle, a amorcé la phase de déploiement et prévoit notamment la résorption de l'habitat indigne et dégradé et une incitation à la rénovation énergétique et à la location de biens vacants. Un grand nombre d'immeubles ont été identifiés et feront l'objet d'une réhabilitation ou d'aménagements d'ici 2024.

Un observatoire du commerce a vu le jour et diverses démarches telles que les boutiques éphémères, l'espace de médiation numérique ou la plateforme « Shopin Tulle » ont été lancées. L'étude de l'aménagement des secteurs prioritaires de la commune, Pont Henri-Dunant et avenue Victor-Hugo, a en revanche été reportée en 2024 pour alléger la contraintes et les nuisances sur les commerces momentanément fragilisés par la crise sanitaire.

Les autres domaines ont été marqués pour l'instant par l'ouverture d'un centre de santé communal, la réhabilitation progressive de la mairie et de parcs de stationnement. D'autres projets de parkings sont en cours de réflexion, notamment dans le cadre du processus de requalification des espaces publics aux abords de la préfecture, de l'hôpital et du futur musée. La municipalité souhaite également réaliser de nouveaux équipements publics, tels que la réunion de trois musées dans le bâtiment de l'ancienne banque de France pour valoriser les savoir-faire tullistes. Ce dernier projet, certes financé en grande partie par des partenaires, demeure un investissement coûteux (près de 6,5 M€ HT, dont 1,5 M€ à la charge de la commune) et la commune devra faire preuve de vigilance quant aux dépenses de fonctionnement et d'entretien qui en résulteront et trouver des solutions pour maintenir dans la durée un nombre d'entrées payantes suffisant pour se rapprocher de l'équilibre financier.

La commune a mené une politique de désendettement soutenue au cours de la période sous revue qui a porté ses fruits, mais la capacité d'autofinancement nette demeure particulièrement faible. La situation financière reste donc fragile ; ceci, d'autant que les dépenses d'équipement ont fortement progressé en 2021, obligeant la commune à contracter de nouveaux emprunts. Dans ces circonstances, la municipalité devra opérer des choix dans sa politique d'investissement et continuer à maîtriser ses dépenses, tout en dynamisant ses recettes de fonctionnement, afin de dégager un autofinancement suffisant.

Deux des trois budgets annexes connaissent également une situation délicate. Le premier, relatif au service public industriel et commercial (SPIC) en charge de la gestion des parkings

couverts de la ville, est en situation très préoccupante car il ne dégage pas d'autofinancement et pâtit d'un endettement important et en progression. Le deuxième, en charge du service de restauration, bénéficie quant à lui de subventions importantes du budget principal pour l'équilibrer financièrement. Compte tenu de sa faible capacité d'autofinancement, la durée de désendettement est également devenue particulièrement conséquente.

Sur le plan de la gestion des ressources humaines, la chambre régionale des comptes constate qu'après un rappel à la loi de la préfète, la commune s'est conformée aux nouvelles règles relatives à la durée annuelle légale de travail effectif entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Elle a ainsi augmenté la quotité journalière de travail pour transformer huit jours de congés extralégaux en jours de réduction de temps de travail (RTT) supplémentaires. Pour autant, en l'absence de système de contrôle automatisé du temps de travail des agents, l'effectivité de la mesure n'est à ce jour pas garantie.

L'instruction a par ailleurs révélé une prime de fin d'année dépourvue de fondement juridique, difficulté en partie résolue à partir de 2018 par une intégration partielle dans l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) lors du déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), pour plusieurs cadres d'emplois. La commune devra mettre fin au paiement résiduel de cette prime.

Enfin, en matière de soutien aux associations locales, la commune gagnerait à préciser dans les conventions passées avec les quelque 130 bénéficiaires les objectifs attendus en contrepartie, à mettre en œuvre un suivi systématique de l'atteinte de ces objectifs et, plus généralement, à procéder à une mise à jour, voire à des corrections des baux et conventions de mises à disposition d'installations ou de locaux.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : préciser les délégations de pouvoir données au maire, par le conseil municipal, notamment les limiter en valeur, pour réaliser des emprunts et exercer les droits de préemption et de priorité ainsi que les délégations de fonctions données aux adjoints et aux conseillers municipaux, notamment leur périmètre, dans les domaines de la communication interne et externe, l'action sociale et sanitaire, la culture, les patrimoines et les jumelages, le commerce, les commémorations, la propreté urbaine et l'accessibilité et la vie de quartier.

[Mise en œuvre en cours]

Recommandation n° 2. : mettre à jour les conventions de mise à disposition, voire en passer de nouvelles en prévoyant d'en limiter la durée et mettre en concordance l'annexe IV B1.7 du compte administratif avec les documents récapitulatifs tenus par les services.

[Mise en œuvre en cours]

Recommandation n° 3. : compléter les rapports d'orientations budgétaires en intégrant les informations relatives aux engagements pluriannuels conformément à l'article L. 2312 1 du CGCT.

[Mise en œuvre en cours]

Recommandation n° 4. : compléter les informations financières figurant sur le site internet de la commune afin de se conformer à la réglementation.

[Mise en œuvre en cours]

Recommandation n° 5. : formaliser et réaliser le contrôle des régies par l'ordonnateur.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 6. : mettre en concordance l'inventaire, l'état de l'actif et la balance du compte de gestion.

[Mise en œuvre en cours]

Recommandation n° 7. : transférer les opérations de travaux achevées inscrites sur les comptes d'immobilisations en cours sur les comptes d'immobilisations corporelles.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 8. : mettre en concordance l'encours de la dette dans les états de la dette du compte administratif et la balance du compte de gestion.

[Mise en œuvre]

Recommandation n° 9. : mettre en place un système automatisé pour vérifier l'effectivité du temps de travail.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 10. : mettre fin au paiement de la prime de fin d'année, sous sa forme actuelle, compte tenu de son irrégularité.

[Non mise en œuvre]

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Tulle, pour la période courant de 2015 à aujourd'hui, a été inscrit au programme 2021 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du contrôle a été notifiée, en application de l'article R. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), à M. Bernard Combes, ordonnateur en fonctions depuis mars 2008. L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 29 octobre 2021 avec le maire, en visioconférence.

L'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires par la chambre régionale des comptes, prévu par l'article L. 243-1 du CJF, a eu lieu le 17 mai 2022 avec l'ordonnateur en fonctions.

Le rapport d'observations provisoires a été envoyé le 16 septembre 2022 dans sa version intégrale à M. Bernard Combes.

Par lettre du 10 novembre 2022, l'ordonnateur a répondu aux observations provisoires.

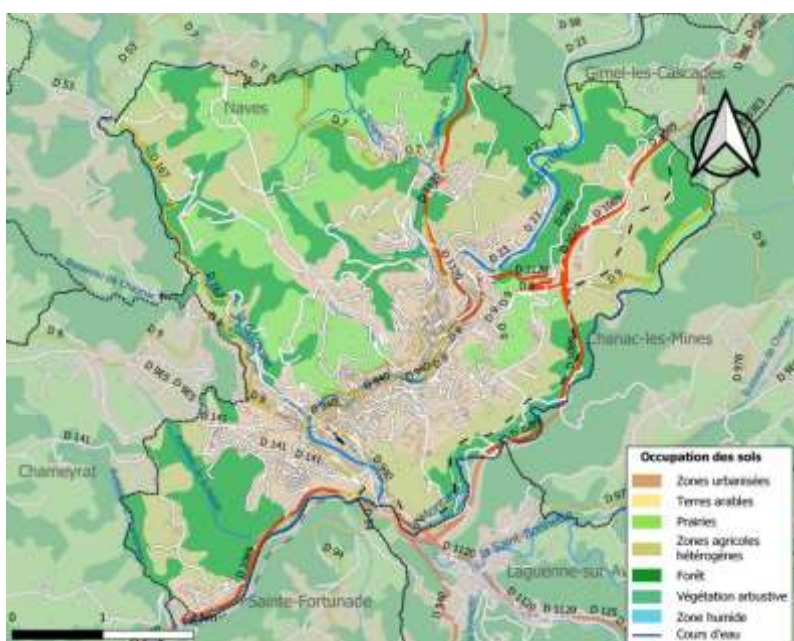
Après en avoir délibéré, la chambre régionale des comptes a adopté les observations définitives qui suivent lors de sa séance du 16 décembre 2022.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1 La situation géographique

Préfecture du département de la Corrèze, ville-centre de la communauté d'agglomération Tulle Agglo, la ville aux sept collines s'étire le long de l'étroite vallée de la Corrèze¹ sur plus de trois kilomètres et dans une partie encaissée de cette rivière, à sa confluence avec plusieurs de ses affluents. Les terres agricoles et les forêts occupent une surface relativement importante, près des deux tiers du territoire, devant les zones urbanisées, les zones industrielles ou commerciales².

Carte n° 1 : le territoire de la commune de Tulle et l'occupation des sols



Source : site internet wikipedia.org d'après le site internet du ministère de la transition écologique : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/corine-land-cover-0> et l'inventaire biophysique de l'occupation des sols et de son évolution CORINE Land Cover (CLC)

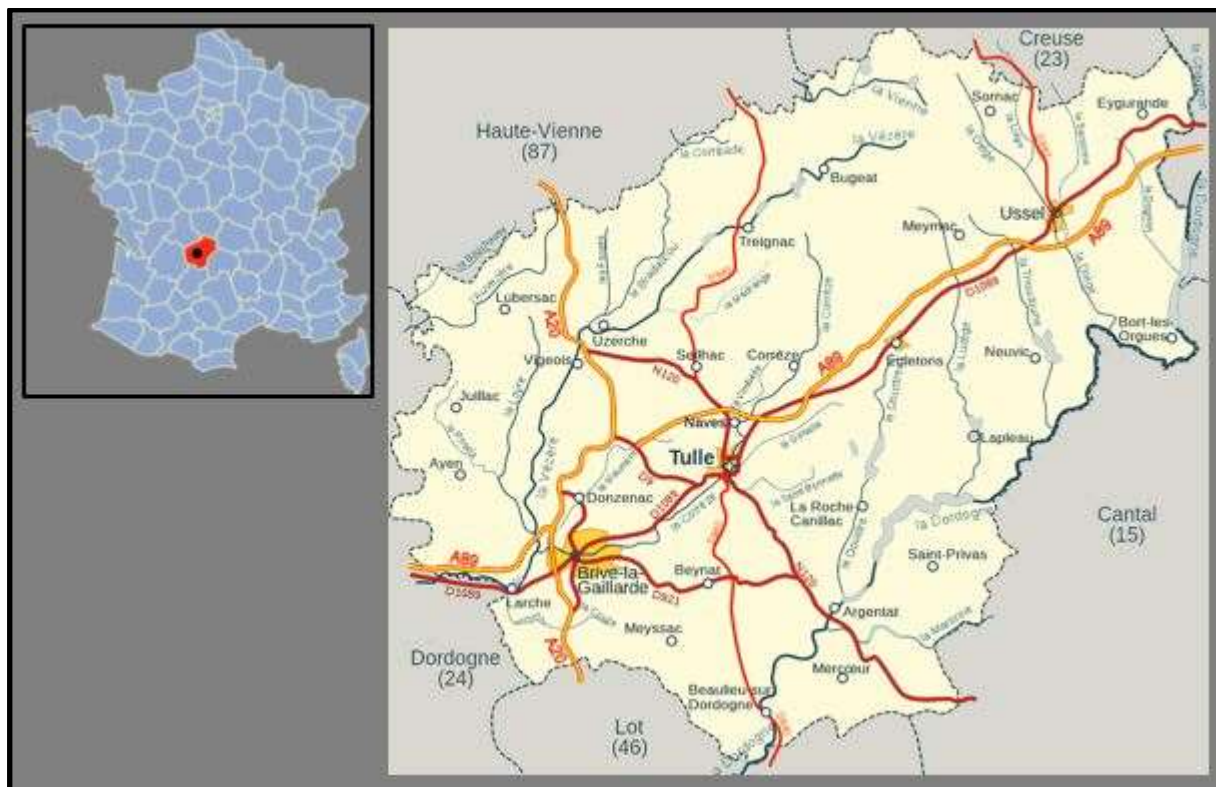
Point de rencontre entre le Sud-Ouest de la France et le Massif central, presque au centre du département, elle est traversée par la RD1089 et proche de l'A89 qui relie Bordeaux à Lyon. Elle se situe à 28 km de Brive, la ville la plus peuplée et industrialisée du département, mais trop éloignée des grandes agglomérations telles que Limoges, Clermont-Ferrand, Bordeaux et

¹ Affluent de la Vézère, elle-même affluent de la Dordogne qui rejoint la Garonne, formant l'estuaire de la Gironde.

² Cf. site internet du ministère de la transition écologique : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/corine-land-cover-0> ; CORINE Land Cover (CLC) est un inventaire biophysique de l'occupation des sols et de son évolution selon une nomenclature en 44 postes.

Toulouse pour être leur relais. Son aire d'attraction³, classée dans les aires de moins de 50 000 habitants, regroupe 44 communes.

Carte n° 2 : la commune de Tulle au sein du département de la Corrèze



Sources : sites internet <https://fr.geneawiki.com> et <https://fr.m.wikipedia.org>

1.2 La population

La commune est la deuxième plus peuplée de la Corrèze après Brive-la-Gaillarde avec 14 705 habitants⁴ en 2018. Nonobstant quelques faibles sursauts de 1968 à 1975 et de 1999 à 2008⁵, sa population a chuté de près de 28 % entre 1968 et 2016⁶. À partir de 1990 le solde naturel devient négatif. Cumulé à un solde migratoire de - 1,5 % de 2008 à 2013, la commune enregistra sa plus forte décroissance (- 8,66 %) durant cette période. Depuis 2016, elle voit de nouveau sa population croître, le solde migratoire positif, en progression, étant supérieur au solde naturel négatif.

³ Zonage d'étude défini par l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et publié en octobre 2020. Il se substitue à la notion d'aire urbaine et constitue un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, qui définit l'étendue de l'influence d'une commune sur les communes environnantes. L'aire d'attraction est composée d'un pôle, défini par critères de population et d'emploi, ainsi que d'une couronne constituée des communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle.

⁴ En population totale au sens de l'Insee.

⁵ Progression annuelle moyenne de 0,1 %.

⁶ Rythme annuel : - 0,68 %.

Tableau n° 1 : évolution de la population

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne	Variation 2015/2020
Nombre d'habitants au 1 ^{er} janvier	15 244	15 212	15 144	15 181	15 211	15 464	0,3 %	1,4 %

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après le logiciel Anafi et comptes de gestion

En 2019, 31,8 % des habitants étaient âgés de 60 ans ou plus et 27,8 % étaient retraités, soit bien moins qu'au sein du département⁷. De plus, entre 2008 et 2019, la proportion de personnes de plus de 15 ans non scolarisées, sans diplôme ou avec juste le certificat d'études primaires a sensiblement diminué passant de 28,3 % à 20,6 %, ceci au profit en particulier de la part des personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur⁸. La part des familles monoparentales et des personnes seules constituait 60,9 % des ménages (contre 46,6 % en Corrèze). En 2019, le taux de pauvreté de 17 % était plus élevé qu'ailleurs en Corrèze (13 %) avec un revenu disponible médian⁹ de 20 550 € (contre 21 170 €). La proportion des foyers non imposés était proche de celle observée au sein du département, soit 48 % contre 47,7 %.

La population ayant achevé ses études se révélait un peu moins vulnérable sur le marché du travail qu'en moyenne à l'échelon départemental. Le taux de chômage proche de celui du département en 2013, était en 2019 bien supérieur avec 14,3 % contre 10,7 %, ce dernier se concentrant sur les 15 à 54 ans¹⁰ et, dans cette tranche d'âges, sur les femmes¹¹.

1.3 Le tissu économique

Le tissu économique a connu une désindustrialisation progressive depuis la fin de la seconde guerre mondiale, notamment avec la fermeture, après la chute du mur de Berlin, de la manufacture d'armes¹² qui a employé jusqu'à 4 700 ouvriers. Le site est aujourd'hui dédié à des activités liées au ministère des armées, en particulier les réparations militaires et la production d'armes (environ 500 emplois). La manufacture d'accordéons, qui a employé jusqu'à 200 personnes, n'en emploie plus aujourd'hui qu'une petite vingtaine. Un équipementier automobile qui maintenait environ 360 emplois a été délocalisé en Hongrie et les salariés ont été licenciés. Une entreprise spécialisée dans la valorisation et le recyclage de métaux « nobles » s'est installée sur le site et a annoncé disposer au terme de sa première phase de déploiement de 65 emplois. Le patrimoine de l'activité historiquement réputée des dentelles de Tulle est préservé par une association.

⁷ 35,9 %.

⁸ La proportion évolue de 20,1 % à 25,7 %.

⁹ Le revenu médian partage la population en deux groupes de taille strictement égales, la moitié de la population percevant plus et l'autre moitié, moins.

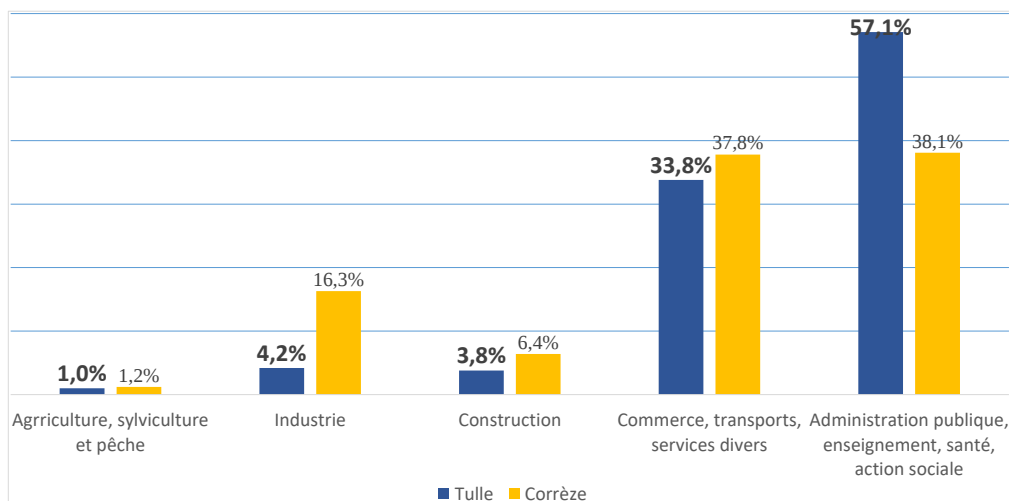
¹⁰ Pour les 55 à 64 ans, le taux de chômage était moins sensible : 10,6 % pour les hommes et 8,1 % pour les femmes.

¹¹ Dans la catégorie des 15 à 24 ans : 18 % pour les femmes et 12,4 % pour les hommes ; dans la catégorie des 25 à 54 ans : 16,8 % pour les femmes et 13,6 % pour les hommes.

¹² Ancienne manufacture royale créée en 1777 et dénommée la « Manu ».

Avec 58 % des emplois relevant de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale, Tulle rassemblait en 2018 près de 20 % des emplois publics du département¹³. Le deuxième secteur le plus représenté était, la même année, celui du commerce, transports, services divers avec 30,3 % des emplois.

Graphique n° 1 : emplois salariés par secteur d'activité en 2018



Source : Insee

L'économie locale se caractérise par la présence d'activités dites « présentesielles »¹⁴ qui correspondent à la production de biens et de services visant à satisfaire les besoins des personnes présentes dans le périmètre de la commune, qu'elles soient résidentes ou touristiques¹⁵. La dynamique de l'offre d'emploi sur place couplée à l'attraction de la ville-centre induisaient en 2018 une majorité d'actifs (70,7 %)¹⁶ exerçant ses fonctions à l'intérieur de leur commune de résidence, *a contrario* de l'échelon départemental (39,7 %). En 2018, les 809 établissements employeurs que la commune abritait et les emplois salariés associés se trouvaient plus nettement concentrés (66,9 %) dans le secteur du commerce, transports et services divers¹⁷. 74,4 % de ces établissements employaient moins de 10 salariés¹⁸.

La dynamique des créations d'entreprises a toujours été supérieure à celle de 2015. En comparaison avec le mouvement observé à l'échelon départemental, celui de la commune fut plus fort en début de période, pour finalement s'infléchir en 2018, avant de progresser à nouveau en suivant une tendance proche de la dynamique départementale. En 2020, 107 entreprises¹⁹ ont été créées principalement dans deux secteurs d'activités : le commerce, les transports,

¹³ 36,3 % des emplois du département de la Corrèze relevaient en 2018, selon l'Insee, du secteur d'activité « administration publique, enseignement, santé, action sociale ».

¹⁴ 85,5 % des postes salariés et 77,5 % des établissements.

¹⁵ Définition de l'Insee. Les activités productives correspondent *a contrario* à la satisfaction des besoins de personnes se situant à l'extérieur du périmètre de la commune.

¹⁶ Pourcentage néanmoins en régression de 4,8 points depuis 2008.

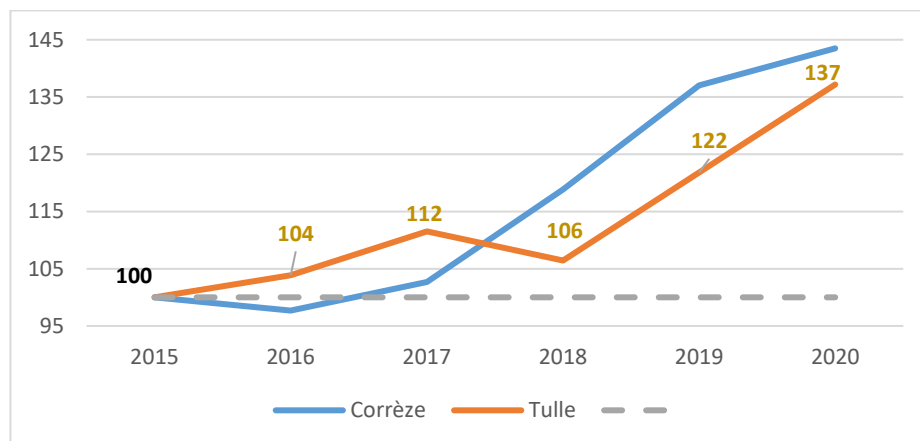
¹⁷ Source : Insee.

¹⁸ Hors secteur de la défense et hors particuliers employeurs.

¹⁹ Parmi les 1 920 entreprises créées la même année au sein du département.

l'hébergement et la restauration (39,3 %) et les activités spécialisées, scientifiques et techniques et activités de services administratifs et de soutien (18,7 %).

Graphique n° 2 : évolution des créations d'entreprises (base 100 en 2015)



Source : Insee

2 FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE

2.1 Gouvernance

2.1.1 Le conseil municipal

Le conseil municipal se compose de 33 conseillers, dont neuf adjoints²⁰ sans délégation de pouvoir.

2.1.1.1 Les délégations de pouvoir

L'ordonnateur dispose d'un grand nombre de délégations²¹ conformément aux articles L. 2122-18 et L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il n'avait pas délégation pour contracter des emprunts, seules les opérations financières utiles à leur gestion lui étaient autorisées. À partir du 14 février 2018, l'organe délibérant lui en a donné délégation, mais sans fixer de limite de montant, l'expression « *dans les limites des sommes inscrites chaque année au budget* » n'étant suffisamment précise. Aussi, ces limites devraient être formulées précisément. L'ordonnateur n'a par ailleurs pas délégation pour souscrire des lignes de trésorerie.

²⁰ Conformément aux articles L. 2121-2, L. 2122-1 et L. 2122-2 du CGCT.

²¹ Cf. délibérations n° 2 du 7 avril 2014, n° 10 du 14 février 2018, n° 2bis du 28 mai 2020 et n° 11 du 29 septembre 2020.

Dans la même logique et conformément à la réglementation en vigueur, les conditions d'exercice du droit de préemption et du droit de priorité²², devraient être précisées, afin que les décisions prises par le maire, au titre de ces délégations, ne soient pas juridiquement fragiles.

Le 29 septembre 2020, le conseil municipal a décidé de ne plus donner de délégation au maire pour fixer les droits prévus au profit de la commune n'ayant pas un caractère fiscal, tels que les droits de voirie.

2.1.1.2 Les délégations de fonctions

Conformément à l'article L. 2122-18 du CGCT, le maire a délégué une partie de ses fonctions à ses adjoints et à d'autres membres du conseil municipal²³, par voie d'arrêté.

L'examen de ces délégations de fonctions appelle plusieurs observations :

- les délégations données aux 1^{er}, 2^{ème} et 8^{ème} adjoint sont mal définies (« communication interne et externe », « action sociale et sanitaire », « culture, patrimoines et jumelages »). Seule une thématique d'action politique est mentionnée dans le cadre de ces trois délégations, sans citer plus précisément la nature des fonctions exécutives déléguées par le maire aux adjoints concernés, cette imprécision ne pouvant, de ce fait, être corrigée par la simple mention systématique d'une délégation de signature « *autorisé(e) à signer toutes les pièces comptables et administratives relatives à ces domaines* » ;
- la situation est la même pour trois des quatre délégations de fonctions données à des conseillers municipaux (« commerce », « commémorations, propreté urbaine et accessibilité » et « vie de quartier ») ; seule la délégation « pôle ressources, personnel et finances », a fait l'objet d'une définition plus précise. Notamment, sous le contrôle et la responsabilité de l'ordonnateur, il dispose d'une délégation²⁴ de signature pour réaliser des emprunts, comme le maire sans réelle limitation, destinés au financement des investissements prévus par le budget ;
- l'exercice du pouvoir adjudicateur dans le domaine de la commande publique (compétence déléguée au maire par l'organe délibérant) ne fait l'objet d'aucune délégation de fonctions explicite à des adjoints ou à des conseillers municipaux. Pour autant, certaines formulations des délégations peuvent apparaître ambiguës à cet égard, ayant un caractère très large : délégations de signature données à des élus pour « *les pièces comptables et administratives relatives à ces domaines* » ;
- des erreurs ont également été relevées dans plusieurs arrêtés du maire²⁵ ;
- si la situation a été régularisée après les dernières élections municipales, un certain nombre de délégations de fonctions avaient été données en double, voire en triple à certains adjoints et conseillers municipaux percevant chacun en contrepartie une indemnité. Le tableau de l'annexe 4 illustre cette situation passée qui n'était pas totalement satisfaisante au plan

²² Cf. points n° 18 et 19, puis à partir du 29 septembre 2020 n° 17 et 18 des délégations de pouvoirs attribuées au maire. Droits définis aux articles L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme.

²³ Possible dès lors que tous les adjoints sont déjà titulaires d'une délégation de fonctions.

²⁴ Arrêté du maire n° 73 du 24 juillet 2020.

²⁵ L'arrêté n° 134 du 20 septembre 2017 censé modifier l'arrêté n° 66 du 9 avril 2014 concernant une conseillère municipale, modifie dans les faits l'arrêté n° 65 qui concerne un autre conseiller municipal. L'arrêté n° 131 du 20 septembre 2017 est libellé « *désignant l'arrêté n° 116 du 16 juin 2014* » au lieu de le modifier.

juridique, car de nature à fragiliser le versement de certaines indemnités de fonctions aux élus ne disposant pas de délégation de fonctions exécutives clairement définies.

Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur s'est engagé à proposer à l'organe délibérant une modification de la délibération du 29 septembre 2020 pour préciser les délégations de pouvoir qui lui ont été attribuées pour réaliser des emprunts et exercer des droits de préemption et de priorité. Il a indiqué que ce droit de préempter s'appliquait sur la totalité des zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) du territoire de la commune et qu'il était renforcé, c'est-à-dire s'appliquant sur tous les biens immobiliers y compris les lots de copropriété. L'ordonnateur a également pris l'engagement, dans le cadre des délégations de fonctions, de rédiger de nouveaux arrêtés concernant le premier adjoint ayant délégation relatives aux affaires générales (assurances, instruction des dossiers chiens dangereux, autorisations de stationnement des taxis), le troisième adjoint (précédemment conseiller délégué au commerce) ayant délégation de fonctions relatives au commerce, au domaine public et à la tranquillité publique, pour en préciser leur périmètre. Il en sera de même pour le conseiller délégué désormais à la propreté urbaine et aux commémorations. L'ordonnateur a par ailleurs signalé que l'arrêté de délégation pris en date du 27 juin 2022, précise le périmètre de la délégation du conseiller délégué à la vie des quartiers et à la démocratie participative (précédemment conseiller délégué à la vie de quartier). De même, le premier adjoint au maire délégué à la communication et à la citoyenneté, a vu le périmètre de ces deux délégations précisé par un nouvel arrêté. Même situation pour les deuxième (action sociale et sanitaire) et huitième adjoint (culture, patrimoines et jumelages), pour lesquels un nouvel arrêté a détaillé leur périmètre de délégation.

Recommandation n° 1. : préciser les délégations de pouvoir données au maire, par le conseil municipal, notamment les limiter en valeur, pour réaliser des emprunts et exercer les droits de préemption et de priorité ainsi que les délégations de fonctions données aux adjoints et aux conseillers municipaux, notamment leur périmètre, dans les domaines de la communication interne et externe, l'action sociale et sanitaire, la culture, les patrimoines et les jumelages, le commerce, les commémorations, la propreté urbaine et l'accessibilité et la vie de quartier.

2.1.1.3 Les indemnités versées aux élus

Conformément aux articles L. 2123-23, L. 2123-24 et L. 2123-24-1-III du CGCT, la commune verse une indemnité pour l'exercice des fonctions de maire et d'adjoint au maire d'un montant inférieur à la limite du taux maximal applicable²⁶. Ce choix a permis d'attribuer également une indemnité à l'ensemble des conseillers municipaux, y compris ceux ayant des fonctions délibératives simples (sans délégation de fonctions)^{27/28}. Avant les élections

²⁶ Le taux maximal applicable pour les communes dont la population est comprise entre 10 000 et 19 999 habitants est fixé pour le maire à 65 % de l'indice brut terminal de la fonction publique, pour les adjoints à 27,5 %. Les taux appliqués au 11 juin 2020 au maire et aux adjoints étaient respectivement de 54 % et 20,38 %.

²⁷ Possible à condition que les indemnités des conseillers municipaux (attributaires ou non d'une délégation de fonctions) soient comprises dans une « enveloppe » constituée du total des indemnités susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints en exercice. Pour la commune, cette enveloppe s'élevait au 1^{er} janvier 2020 à 12 154,42 €. La délibération n° 2 du 11 juin 2020 fixait l'enveloppe totale des indemnités appliquées à 11 757,24 €.

²⁸ Les taux appliqués aux conseillers délégués, aux conseillers municipaux de la majorité et aux conseillers municipaux de l'opposition ont été fixés le 11 juin 2020 à respectivement 6 %, 2,4 % et 2,4 %.

municipales de 2020, seuls les conseillers titulaires d'une délégation de fonctions percevaient une indemnité.

Tableau n° 2 : indemnités de fonctions brutes des élus

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Vraiation 2020/2015
Maire	24 638,04	24 711,96	25 074,01	25 086,48	25 207,92	25 207,92	2,3%
Adjoint	83 671,92	83 923,02	85 152,33	85 194,72	85 607,28	82 991,53	-0,8%
Conseillers	23 571,48	23 512,74	23 708,48	23 348,13	24 673,80	29 710,76	26,0%
Total	131 881,44	132 147,72	133 934,82	133 629,33	135 489,00	137 910,21	4,6%

Source : extractions des fichiers de paie joints aux comptes de gestion (codes 2400 « indemnité fonction maire » ; 2450 « indemnité fonction adjoint » ; 2451 « indemnité conseiller / indemnité de conseiller municipal »)

Le tableau ci-dessus traduit cette situation avec une augmentation supérieure à 20 % entre 2019 et 2020 du montant total des indemnités de fonctions brutes attribuées aux conseillers municipaux (y compris à ceux de l'opposition). Sur la même période, la baisse (- 3,1 %) des indemnités des adjoints s'explique par le renoncement fin juillet 2020 du troisième adjoint en charge des affaires générales et du cadre de vie, à sa délégation d'adjoint.

Jusqu'au 19 septembre 2017, le conseil municipal de Tulle a voté les indemnités non pas en pourcentage de l'indice terminal de la fonction publique mais en montants mensuels bruts en euros. Toutefois, la délibération précise bien que « le montant de ces indemnités sera revalorisé automatiquement en même temps que l'échelle des traitements de la fonction publique ». À partir de cette date, les indemnités ont été votées en pourcentage.

Les quatre délibérations successives correspondant au vote des indemnités de fonctions ne respectaient pas totalement les dispositions de l'article L. 2123-20-1 du CGCT. En effet, les tableaux qui y figurent ne mentionnent ni les noms des élus concernés, en particulier pour les conseillers municipaux (délégués et non délégués), ni même pour la délibération n° 3 du 7 avril 2014, le nombre d'élus concernés. Ces tableaux ne permettaient donc pas de disposer d'un « récapitulatif d'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal » au sens de l'article précité. Conformément aux dispositions de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, la situation a été corrigée en 2021, un état récapitulatif ayant été voté, présentant l'ensemble des indemnités dont bénéficient les élus au titre de leur mandat et des fonctions exercées au sein du conseil municipal et au sein de tout syndicat²⁹.

2.1.2 L'ordonnateur

L'ordonnateur est maire de Tulle depuis 2008, réélu le 28 mars 2014, puis le 28 mai 2020³⁰. Il est également conseiller départemental et deuxième vice-président de la communauté d'agglomération Tulle Agglo, en charge du développement économique, mandats électifs donnant lieu à perception d'une indemnité.

²⁹ Cf. délibération n° 5a2 du 13 avril 2021.

³⁰ Cf. procès-verbal du 28 mars 2014 et procès-verbal du 28 mai 2020.

Depuis le 4 septembre 2014, le directeur général des services (DGS) de la commune a reçu délégation de signature pour la certification des pièces à l'appui des mandats de paiement, pour l'établissement d'un certain nombre de documents comptables engageant la collectivité ou ayant trait aux instructions d'urbanisme. Il a également une délégation de signature dans le domaine de l'état-civil. En matière de ressources humaines, sa délégation est limitée à la signature de courriers en référence à des candidatures non retenues.

D'autres délégations de signature ont été données dans les domaines :

- des instructions d'urbanisme : au DGS de Tulle Agglo, au directeur général adjoint (DGA) du pôle services à la population de Tulle Agglo et au responsable du service en charge de l'instruction des autorisations du droit des sols intercommunal, pour les courriers relatifs aux instructions, à l'exception des décisions³¹ ;
- de l'état-civil : à huit agents titulaires ;
- de l'inscription, la radiation et la modification des listes électorales : à onze agents titulaires.

2.1.3 Le règlement intérieur

Obligatoire dans les communes de 1 000 habitants et plus³², le dernier règlement intérieur du conseil municipal a été adopté le 29 septembre 2020. Son contenu appelle deux remarques concernant les droits d'accès aux dossiers pour les conseillers.

2.1.3.1 La mise à disposition préalable des dossiers étudiés en séance

L'article 4 du règlement intérieur limite peu le droit de consultation des dossiers et fait référence aux dispositions de l'article L. 2121-13 du CGCT. Il est précisé notamment que « *la commune assure la diffusion de l'information auprès de ses membres élus par les moyens matériels qu'elle juge les plus appropriés* ». Le Conseil d'État a confirmé dans une décision du 20 mai 2016³³ qu'en matière de transmission préalable des projets de délibérations et de leurs documents préparatoires, la seule obligation consiste à les mettre à la disposition des élus, « *au début des séances au cours desquelles ces projets doivent être soumis au vote* ».

Pour autant, compte tenu des règles d'encadrement du droit d'expression des élus prévues au même règlement intérieur, ces modalités, qui ne sont pas irrégulières, peuvent apparaître comme limitatives, en particulier pour des élus exerçant des activités professionnelles. À l'ère du numérique, un élargissement de l'offre d'accès aux dossiers complets par voie dématérialisée pourrait être envisagé dans la mesure où ce mode d'information est prévu par l'article L. 2121-13-1 du CGCT.

³¹ Délégation de signatures accordée depuis le 28 mai 2015 au responsable du service commun et depuis le 3 juin 2020 au DGS et au DGA du pôle service à la population, conformément aux dispositions de l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme et en relation avec la création du service commun d'instruction des autorisations du droit des sols.

³² Article L. 2121-8 du CGCT.

³³ 20 mai 2016 - Association « Avenir d'Alet » et association « Collectif alétois » - gestion publique de l'eau - n° 375779.

2.1.3.2 Une prévention des conflits d'intérêts à améliorer

L'article 15 du règlement intérieur prévoit que « *dans les séances où le compte administratif du maire est débattu, le maire peut assister à la discussion mais il doit se retirer au moment du vote* ». Selon l'ordonnateur, la commune « *est attentive à la prévention des conflits d'intérêts et fait en sorte qu'aucun élu communal intéressé* » au sens des dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT « *ne prenne pas part à l'élaboration et au vote des décisions y afférentes* », mais sans indiquer les procédures mises en œuvre pour y parvenir. Cette attention serait facilitée par la taille relativement modeste de la collectivité qui faciliterait la connaissance des intérêts éventuels et par le nombre relativement limité de décisions à prendre notamment en matière de droit des sols et de mutations de biens immeubles.

Ces précautions qui seraient prises ne sont pas de nature à éviter tous les risques de conflits d'intérêts. Pour prévenir la constitution de l'infraction de prise illégale d'intérêts prévue par l'article 432-12 du code pénal, la règle normale pour l'élu consisterait à ne pas prendre part, même indirectement, même par pressions, aux délibérations qui, selon les dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT rend « *illégal les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». Cela impliquerait que l'élu sorte de la salle dans laquelle se tient le conseil communautaire, et ne participe à aucun travail préparatoire en commission.

Pour les conseillers et adjoints, il serait préférable qu'ils n'aient pas la moindre administration ou surveillance d'affaire pour laquelle ils pourraient avoir un intérêt, même « moral » (Cour de cassation, chambre criminelle – 5 avril 2018 – n° de pourvoi 17-81.912).

En outre, ces précautions doivent être mentionnées au procès-verbal de la séance. La simple participation d'un élu à l'organe délibérant, même sans vote, suffit à caractériser le délit lorsque l'élu a un intérêt dans l'affaire examinée (Cour de cassation, chambre criminelle – 22 février 2017 – n° de pourvoi 16-82039 – Lahonce³⁴).

Dans le cas où le maire se trouverait en situation de conflit d'intérêts, la séance devrait être présidée par le premier adjoint lors de l'adoption de la délibération. Par ailleurs, la seule signature d'un adjoint, pour des décisions où le maire trouve un intérêt direct ou indirect ne serait pas suffisante à éviter le délit de prise illégale d'intérêts, si les autres précautions précitées ne sont pas respectées³⁵.

La commune est représentée au sein des conseils d'administration de six associations et de la mission locale qu'elle soutient. Aussi, il conviendrait que les personnes intéressées ne

³⁴ « [...] Attendu que, pour déclarer les prévenus coupables du délit de prise illégale d'intérêt, l'arrêt prononce par les motifs repris aux moyens ; Attendu qu'en l'état de ces énonciations, et dès lors que, d'une part, la participation, serait-elle exclusive de tout vote, d'un adjoint au maire d'une commune à un organe délibérant de celle-ci, lorsque la délibération porte sur une affaire dans laquelle il a un intérêt, vaut surveillance ou administration de l'opération au sens de l'article 432-12 du code pénal, d'autre part, l'article 432-12 du code pénal n'exige pas que l'intérêt pris par le prévenu soit en contradiction avec l'intérêt communal, enfin, la participation de M. Y. aux réunions de la commission d'urbanisme fait partie intégrante de ses fonctions d'adjoint au maire, visées par la prévention, la cour d'appel, qui a caractérisé en tous ses éléments le délit de prise illégale d'intérêt, a justifié sa décision ; [...] ».

³⁵ Dans un jugement du 2 septembre 2019, le tribunal correctionnel de Bordeaux précise d'une part que « le fait de demander à un adjoint de signer à sa place démontre qu'il n'ignorait pas les difficultés liées à sa qualité de maire pour signer un tel acte » et d'autre part, qu'« en sa qualité d'élu il ne peut se retrancher derrière l'ignorance des dispositions légales imposant une délibération du conseil municipal pour désigner un membre du conseil municipal pour la signature des arrêtés. [...] S'agissant d'actes pris dans son intérêt personnel, il devait avoir une vigilance accrue et vérifier les engagements que la commune prenait à son profit. ».

participent pas aux délibérations d'octroi de subventions et que cette disposition soit mentionnée dans les délibérations en cause. Dans le cadre de sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé à prendre en compte cette préconisation et à renforcer le dispositif de la commune, notamment en informant les élus sur la notion « d'élus intéressés ». Un rappel leur sera fait de sortir de la salle du conseil municipal lorsqu'un dossier mis au débat et au vote est susceptible d'entraîner pour eux cette qualification. Il est désormais prévu qu'ils ne participeraient ni aux éventuels travaux préparatoires en commission, ni aux débats, ni au vote de ces délibérations.

Tableau n° 3 : responsabilités exercées par des membres du conseil municipal au sein d'associations subventionnées

Association	Fonction au sein du conseil municipal	Responsabilité exercée
Cour des arts	2ème adjoint au maire	Présidente
Tulle horizons	Conseiller municipal	Trésorier
Cité de l'accordéon	Conseiller municipal	Trésorier
Jeunesse culture Virevialle	Conseiller municipal	Secrétaire adjoint
Concerts du cloître	Conseiller municipal	Secrétaire
Secours populaire de la Corrèze	Conseiller municipal	Présidente
Mission locale de Tulle	Conseiller municipal	Vice-présidente

Source : commune

En plus d'une formalisation explicite de toutes ces bonnes pratiques qui pourrait être intégrée au règlement intérieur, une charte de déontologie³⁶ annexée à ce document, applicable aux élus et aux agents, rappelant les règles d'ordre législatif ou jurisprudentiel en matière d'urbanisme pourrait être utile à la collectivité, la délivrance des autorisations d'urbanisme ayant été conservée. Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a pris l'engagement de proposer dès que possible à l'examen du conseil municipal une modification de son règlement intérieur. Une charte de déontologie y sera annexée.

2.2 Les relations avec les tiers

2.2.1 Un seul contrat de concession de service public

Fin 2012, le conseil municipal a approuvé le contrat de délégation de service public (DSP) pour le crématorium. À l'issue d'une durée prévue de 29 ans³⁷, la commune accèdera à la propriété de l'ouvrage bâti. Le service fonctionne de manière effective depuis 2019 et la

³⁶ L'article 17 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », qui s'applique aux entités privées, prévoit la mise en place de mesures dont les objectifs sont d'identifier et de prévenir les risques de corruption, en lien notamment avec toutes les relations avec les satellites et tous les dispositifs financiers internes mis en œuvre. À ce titre, elle peut être une bonne source d'inspiration dans le cadre de la rédaction d'une charte de déontologie.

³⁷ Initialement la durée de la DSP avait été fixée à 27 ans. Pour intégrer la durée des phases d'études et de procédures administratives, un avenant au contrat de DSP, signé le 8 avril 2016 et approuvé par délibération du conseil municipal n° 24 du 5 avril 2016, a prolongé la durée de la DSP de deux ans.

municipalité se voit verser une redevance du délégataire, lequel n'a pas, au cours des exercices 2019 et 2020, réalisé de bénéfice. Le contrat ne prévoit pas de subvention d'équilibre. Les deux rapports d'activité fournis par le délégataire sont suffisamment détaillés et garantissent un suivi complet et de qualité à la collectivité.

2.2.2 Deux baux emphytéotiques

2.2.2.1 Le relogement du secours populaire

Le conseil municipal a approuvé le 14 avril 2015 la réhabilitation d'un ancien bâtiment artisanal acquis en 2013³⁸ par la commune, afin de loger l'association « fédération du secours populaire français de la Corrèze » dans de meilleures conditions d'usage, notamment d'accueil de ses bénéficiaires. Dans un premier temps, l'organe délibérant avait décidé de consentir un bail emphytéotique pour une durée de 50 ans et un loyer mensuel de 235 €. En contrepartie, le secours populaire s'était engagé à financer les travaux d'aménagement, la commune garantissant le prêt bancaire de 0,15 M€³⁹ souscrit par l'emphytéote.

Le portage direct du projet par le secours populaire ne permettant pas d'obtenir suffisamment de subventions, il a été convenu que la commune porterait le projet de réhabilitation en tant que maître d'ouvrage et percevrait les subventions, l'association remboursant à la municipalité le montant des travaux effectués déduction faite des subventions notifiées à la collectivité et du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) perçu dans le cadre de cette opération.

Le conseil municipal a finalement approuvé le 23 mai 2019 le bail emphytéotique et atténué la contrainte financière du secours populaire en portant sa durée à 70 ans et en abaissant le montant du loyer.

2.2.2.2 Le logement des internes du centre hospitalier

Le 19 novembre 1973, un bail emphytéotique avait été signé avec la société anonyme d'habitations à loyer modéré « le nouveau logis centre-Limousin » pour une durée initiale de 65 ans. Ce bail fut transféré en 2006 à l'office public d'habitations à loyers modérés de la ville de Tulle, dénommé en 2009 office public de l'habitat Tulle et fusionnant le 1^{er} janvier 2010 avec l'office public de l'habitat (OPH) Corrèze, depuis emphytéote officiel.

Ce bail a été conclu dans le cadre de la gestion par le centre hospitalier de Tulle du foyer du Fournivoulet qui loge les internes et les médecins de garde.

Afin de disposer de logements plus attractifs, à la demande de l'hôpital et en lien avec la communauté d'agglomération (CA) Tulle Agglo, des travaux de rénovation pour un montant de plus de 0,64 M€ ont été réalisés en 2018. Pour amortir l'investissement, le bail, conclu pour un loyer de 1 euro symbolique a été prolongé de 20 ans, jusqu'au 19 novembre 2058.

³⁸ La délibération du 12 février 2013 a approuvé l'acquisition du bâtiment situé 40bis, rue Maurice Caquot à Tulle pour un montant de 137 K€, couverte par la vente de l'ancien local occupé par le secours populaire.

³⁹ L'ensemble du foncier et des travaux réalisés demeurent propriété du bailleur aux termes du contrat.

2.2.3 Les subventions aux associations

2.2.3.1 Une baisse mesurée des subventions durant la période

En 2020, la commune soutenait près de 130 associations au regard de l'annexe « engagements hors bilan IV-B1.7 ». De 2015 à 2020, les subventions allouées ont fortement diminué (- 61,2 %) en apparence. En réalité, cette contribution doit être corrigée de la subvention précédemment attribuée à l'association des sept collines qui était chargée de la programmation du théâtre. En effet, à partir de 2019, les communes de Tulle et de Brive ont créé l'établissement public de coopération culturelle (EPCC)⁴⁰ « L'empreinte » pour gérer leur théâtre respectif. Ainsi, une fois corrigée des 0,27 M€ de subvention devenue participation de la municipalité à l'EPCC, cette baisse s'élevait à - 10,9 %. En 2020, une économie de presque 0,09 M€ a été réalisée en ajustant les aides à, selon l'ordonnateur, la réalité de l'activité des bénéficiaires⁴¹.

Tableau n° 4 : subventions allouées à des organismes de droit privé et nombre de bénéficiaires

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2020/2015
Subventions allouées (compte 6574)	1 006 657 €	996 590 €	1 001 000 €	985 044 €	711 689 €	624 342 €	-61,2%
Nombre d'organismes de droit privé subventionnés	159	153	153	136	143	127	-25,2%
Nombre d'organismes ayant perçu une subvention supérieure ou égale à 7 500 €	15	15	16	16	15	13	-15,4%
Nombre d'organismes ayant perçu une subvention supérieure ou égale à 3 000 €	35	31	31	30	32	30	-16,7%

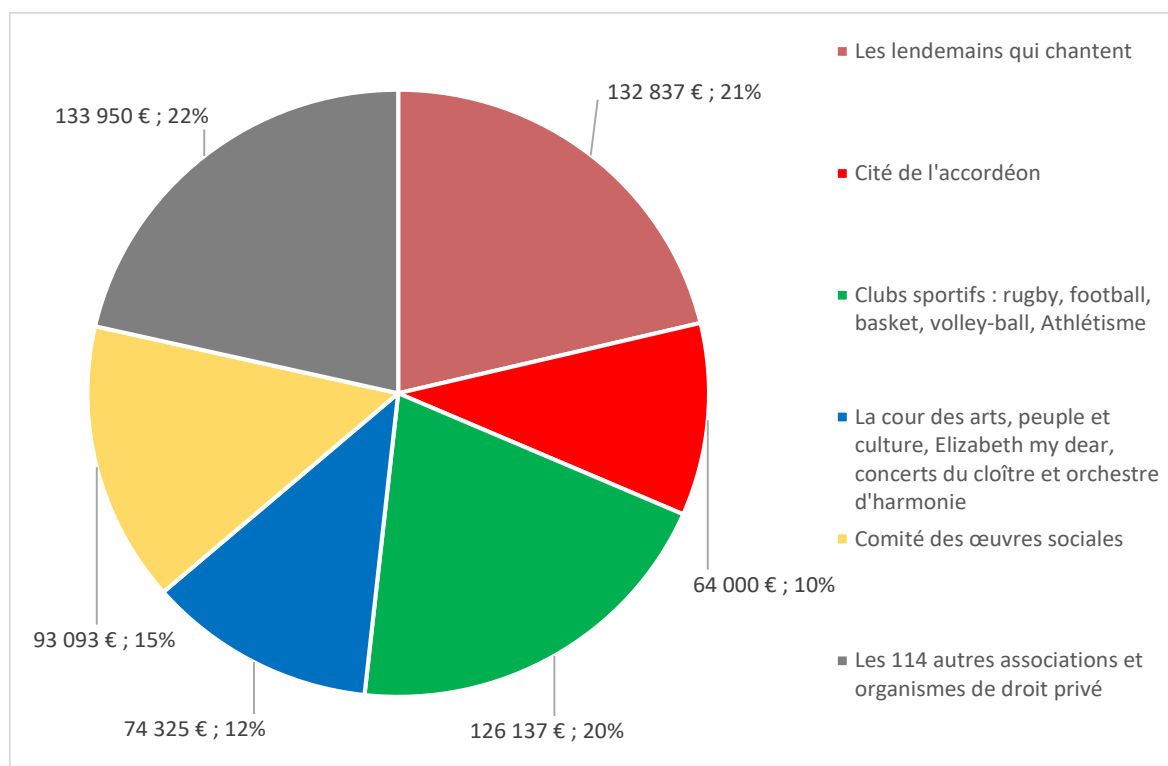
Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après grands livres comptables transmis par les services de l'ordonnateur

⁴⁰ Titulaire du label « scène nationale » et dont les statuts ont été adoptés, notamment, par une délibération du conseil municipal de la commune de Tulle en date du 14 février 2018.

⁴¹ Parmi les subventions les plus élevées, trois associations ont connu des baisses significatives des aides allouées : « vivre en pays de Tulle » (- 65 %), « concerts du cloître » (- 43 %) et « cité de l'accordéon » (- 38,5 %).

Deux domaines, la culture et le sport, ont bénéficié en 2020 d'une part prépondérante des subventions attribuées. En particulier, 43 % des subventions avaient été attribuées à sept associations culturelles, dont 31 % à deux d'entre elles : « les lendemains qui chantent » (21 %) et « la cité de l'accordéon » (10 %)⁴². Cinq clubs sportifs ont bénéficié par ailleurs de 20 % du total du subventionnement de la commune. D'autres domaines ont profité, dans une moindre mesure, d'une aide financière : le social, l'économie, la jeunesse, etc.

Graphique n° 3 : répartition des subventions allouées en 2020

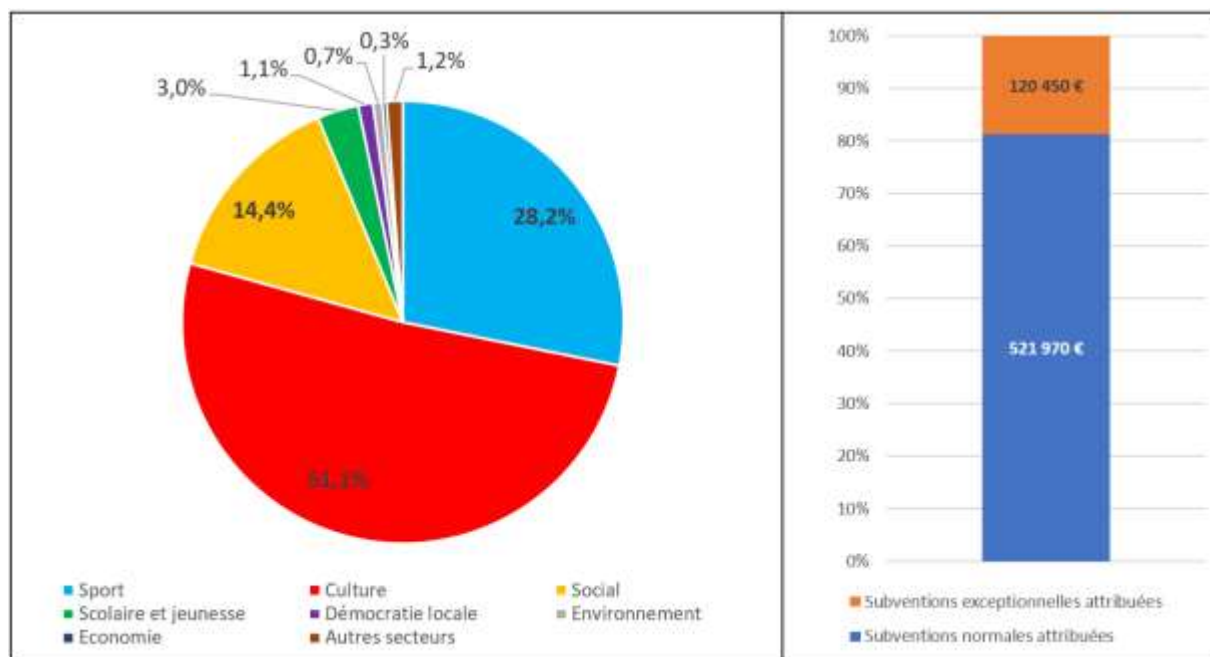


Source : CRC nouvelle-Aquitaine, d'après grands livres comptables transmis par les services de l'ordonnateur

En 2021, 93,7 % des subventions ont été approuvées au profit de trois secteurs : la culture, le sport et le social.

⁴² Malgré une baisse en 2020 de 38,5 % de la subvention allouée. En 2021, la convention passée avec l'association prévoyait une subvention à nouveau de plus de 0,1 M€.

Graphique n° 4 : répartition des subventions votées pour l'exercice 2021 par type de secteur et en fonction de leur caractéristique normale ou exceptionnelle



Source : compte rendu du conseil municipal du 13 avril 2021

2.2.3.2 Une communication des documents à améliorer et des objectifs à préciser

La municipalité a défini des critères d'attribution dans le cadre de sa politique de subventionnement. Par exemple, selon l'ordonnateur, les sports collectifs se verraient attribuer une aide en fonction du niveau de pratique et de la discipline concernée, tandis que pour les autres sports, elle serait forfaitaire et au regard du nombre de licences. En 2021, la commune a voté l'attribution d'aides classiques à hauteur de 81,3 %, le solde étant constitué de subventions exceptionnelles susceptibles d'accompagner des opérations particulières avec un budget prévisionnel dédié ; dans ce dernier cas, le versement de l'aide intervient une fois l'action réalisée et sur présentation du bilan financier⁴³.

L'article L. 1611-4 du CGCT, alinéa 2 dispose que « *tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité* ».

⁴³ Selon l'ordonnateur, ces subventions concernent très majoritairement l'accompagnement financier de manifestations auxquelles sont toujours associés les élus (généralement présents) et les services dans le cadre de leur organisation.

Les dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations⁴⁴ et de l'article 1 de son décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001, prévoient l'obligation de conclure une convention⁴⁵ lorsque le montant annuel des subventions dépasse la somme de 23 000 €. Un compte rendu financier doit être communiqué attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention⁴⁶. Par délibération du 14 avril 2015, le conseil municipal a décidé de conclure également des conventions avec les associations du secteur culturel bénéficiant d'une subvention d'un montant supérieur ou égal à 7 500 €.

Huit organismes de droit privé ont perçu au cours de la période au moins une fois une aide publique de la commune d'un montant supérieur à 23 000 €. Au cours de la période sous revue et pour l'ensemble de ces organismes bénéficiaires, une convention avait été passée. Aucun compte rendu financier n'a été communiqué à la municipalité durant la période sous revue. Seules les associations « des lendemains qui chantent » et « Cité de l'accordéon »⁴⁷ ont fait parvenir leurs comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes qui, compte tenu notamment de l'insertion d'un compte de résultat analytique (en 2015 et 2016), peuvent s'apparenter à un compte rendu financier sans les deux annexes associées aux informations qualitatives (description des actions engagées, etc.) et aux raisons des écarts entre le budget prévisionnel et la réalisation du projet. Il en va de même pour les associations sportives qui se sont vu attribuer une subvention supérieure à 23 000 € et qui n'ont transmis qu'un compte de résultat, parfois sommaire, pour certaines accompagné d'un bilan. Le format du compte rendu financier devra donc à l'avenir évoluer pour être conforme à la réglementation. Lors de la contradiction l'ordonnateur a indiqué que dans le cadre de la refonte des dossiers de demande de subvention et des conventions d'objectifs liant la commune et les associations, ces documents feront état d'une exigence de communication du compte rendu financier de l'association.

Les cinq associations du domaine culturel ayant perçu une subvention comprise entre 7 500 € et 23 000 € ont conclu une convention la collectivité⁴⁸.

Les conventions mentionnent les rubriques prévues par la réglementation, mais ne fixent pas d'objectifs particuliers. Les attendus de la collectivité peuvent certes être appréhendés au regard de l'utilisation de la subvention et de l'objet social des associations mentionnés dans les conventions, mais des objectifs détaillés permettraient d'amorcer un pilotage plus abouti afin d'orienter précisément l'utilisation des subventions publiques dans l'intérêt général des usagers. Le caractère insuffisamment précis des objectifs fixés aux organismes ne permet pas d'en évaluer l'atteinte, ni d'assurer un contrôle des aides attribuées.

La collectivité gagnerait également à décrire les actions associées aux subventions exceptionnelles, comme le prévoit la politique de subventionnement de la ville, d'autant que l'organisme aidé se doit, dans ce cas, de réserver un budget prévisionnel dédié et doit produire⁴⁹

⁴⁴ Alinéa 3.

⁴⁵ La convention annuelle définit l'objet, le montant, les conditions d'utilisation de la subvention allouée et attribue à la commune le droit de contrôler le bon emploi des concours (Article L. 1611-4 du CGCT)

⁴⁶ Alinéa 4 de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et arrêté du 11 octobre 2006 relatif au compte rendu financier prévu par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (cf. articles 1 à 6).

⁴⁷ Association qui porte « le festival les nuits de nacre ».

⁴⁸ « La cour des arts », « Elizabeth my dear », « Concerts du cloître », « Peuple et culture » et « Orchestre d'harmonie » entre 2015 et 2018.

⁴⁹ Conformément à l'alinéa 6 de l'article 10 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000.

un compte rendu financier attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Les contrôles opérés⁵⁰ sur des associations ayant perçu une subvention exceptionnelle ont révélé certes une communication du compte de résultat de l'exercice, mais la plupart du temps, le budget prévisionnel associé à l'affectation de la subvention exceptionnelle était absent et surtout, le compte rendu financier n'était jamais communiqué. La commune doit veiller à demander ces éléments pour se conformer à la réglementation, et pouvoir assurer un contrôle adapté de l'utilisation des subventions exceptionnelles. Par ailleurs, dans le cadre de leur approbation par le conseil municipal, une justification documentée pourrait être présentée, notamment pour les plus importantes d'entre elles⁵¹.

L'association « des lendemains qui chantent » a communiqué un rapport d'activité tous les ans à la commune dans le cadre du contrôle de l'emploi des subventions accordées. Cette association assure la programmation de la salle des musiques. Deux conventions la lient à la municipalité, une concernant la mise à disposition de l'équipement et une autre, signée également avec les autres partenaires publics de la structure, pour définir les objectifs associés à cette salle. Le rapport du commissaire aux comptes est également transmis tous les ans, le total des subventions publiques étant supérieur⁵² au seuil de publication des comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes au journal officiel⁵³ (JO). Toutefois, seuls les comptes de 2011 à 2013 ont fait l'objet d'une publication au JO.

La commune semble⁵⁴ par ailleurs se conformer aux dispositions de l'article L. 1611-4 du CGCT, à savoir que les associations et entités ayant reçu une subvention de la collectivité, même inférieure à 23 000 €, communiquent une copie de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé. À défaut de certification par un commissaire aux comptes ou un expert-comptable, la validation par le conseil municipal pourrait être systématiquement demandée pour attester de leur validité.

2.2.3.3 Des conventions pluriannuelles d'objectifs dans le domaine culturel

Deux conventions pluriannuelles d'objectifs 2019 à 2022 ont été approuvées le 4 décembre 2018 par le conseil municipal.

La première, conclue avec l'État, la ville de Brive-la-Gaillarde, la région Nouvelle-Aquitaine et le département de la Corrèze définit les objectifs et les actions de l'EPCC « l'Empreinte », titulaire du label scène nationale, dans le cadre de la mise en œuvre et le développement de sa programmation. Cette convention repose sur la déclinaison d'un projet artistique et culturel conforme à l'objet statutaire de l'EPCC dans le cadre de son projet global d'intérêt général. Elle fixe la mise en œuvre concrète du projet, les modalités de financement et les relations avec les partenaires institutionnels qui contribuent financièrement au

⁵⁰ Subventions exceptionnelles : « Tulle football Corrèze » (en 2020 et 2021), « UST basket » (en 2020 et 2021), « Tulle athlétique club » (en 2021) et « la cité de l'accordéon » (en 2021).

⁵¹ En 2021, quatre associations ont perçu à titre exceptionnel des subventions pour un montant relativement important et la présentation proposée au conseil municipal sous la forme d'un tableau récapitulatif n'indiquait pas de justification particulière : 64 000 € pour « la cité de l'accordéon », 17 000 € pour « l'UST basket », 13 550 € pour « Tulle athlétique club » et 8 000 € pour « Tulle football Corrèze » (cf. délibération n° 6 du 13 avril 2021).

⁵² L'association perçoit également des subventions de l'État, du conseil régional, du conseil départemental. Par exemple, en 2018, l'association a perçu plus de 0,38 M€ d'aide publique.

⁵³ Article L. 612-4 du code de commerce (modifié par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 - art. 21).

⁵⁴ Vérification opérée à partir d'un échantillon de cinq associations (« Club des nageurs », « Tulle, Kayak club tulliste », « Bottom théâtre », « Diffusion et renouveau du pinct de Tulle » et « Croix rouge française »).

fonctionnement général de l'établissement public et à la réalisation du projet ainsi que les conditions de son suivi et de son évaluation.

La deuxième, passée avec l'État, la région, le département, l'intercommunalité, établit le cadre contractuel entre l'association « les lendemains qui chantent », titulaire du label scène de musiques actuelles (SMAC) et les partenaires pour la mise en œuvre de son projet artistique et culturel et définit les modalités de son évaluation au travers d'objectifs concrets.

2.2.4 Les mises à disposition

La commune a produit près d'une soixantaine de conventions de mise à disposition de locaux et d'installations, gratuites et onéreuses, passées avec des associations, des syndicats, voire des particuliers.

En règle générale, l'annexe IV B1.7 du compte administratif est renseignée de la valorisation du coût budgétaire des mises à disposition à titre gratuit de locaux et installations. En revanche, les conventions de mise à disposition passées avec les organismes ne les mentionnent pas. Par ailleurs, il existe des écarts importants entre les données figurant en annexe du compte administratif et le tableau fourni par les services, récapitulant les espaces mis à la disposition d'associations ou de tiers. Sur ce document, ont par ailleurs été décelées des mises à disposition gratuites qui en réalité étaient onéreuses⁵⁵. De même, sur l'annexe du compte administratif, deux lignes libellées « receveur municipal » figuraient en négatif. En conséquence, il est recommandé à la collectivité de mettre en cohérence ces documents.

2.2.4.1 Dans le domaine public

Il est rappelé que selon les dispositions de l'article L. 2125-1 du code de la propriété des personnes publiques (CG3P), « *l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général* ». Les dispositions de l'article L. 2144-3 du CGCT prévoit notamment les conditions d'utilisation de locaux du domaine public.

Une convention d'occupation du domaine public ne comportant pas de clause relative à sa durée est incompatible avec le principe selon lequel les occupations privatives du domaine public sont nécessairement temporaires, en application du principe d'inaliénabilité du domaine public, traduit dans les dispositions des articles L. 2122-2 et L. 2122-3 du CG3P : « *l'occupation ou l'utilisation du domaine public ne peut être que temporaire* », si bien que le titre d'occupation « *présente un caractère précaire et révocable* ». Dans son arrêt du 5 février 2009, le Conseil d'État a considéré qu'une convention d'occupation du domaine public pouvait ne pas comporter de clause précisant sa durée, sans qu'elle soit nécessairement entachée de nullité⁵⁶, dans la mesure

⁵⁵ Les mises à disposition profitant aux associations « familiale en pays de Tulle » et « No comment ».

⁵⁶ Conseil d'État, 8^{ème} et 3^{ème} sous-sections réunies, 5 février 2009, « Association société centrale d'agriculture de Nice et des Alpes-Maritimes », n° 305021-309 116. [...] « *si les autorisations d'occupation du domaine public doivent en principe être délivrées pour une durée déterminée, ainsi que le rappelle l'article L. 2122-2 du CG3P, la seule circonstance qu'une convention ne conférant pas de droits réels à l'occupant du domaine public ne contenait aucune précision relative à sa durée n'est pas de nature à entacher celle-ci de nullité ; qu'en effet, dans le silence sur ce point de la convention, le principe d'inaliénabilité du domaine public, qui s'applique sauf texte*

où la personne publique dispose toujours du pouvoir de résilier la convention pour motif d'intérêt général, ce pouvoir de résiliation unilatérale trouvant son fondement dans le principe d'inaliénabilité du domaine public. Ainsi la convention d'occupation du domaine public est nécessairement précaire et ne peut être entachée de nullité, mais il n'en demeure pas moins que l'absence de durée n'est pas formellement régulière.

Si la plupart des associations sportives bénéficiant d'une mise à disposition d'installations affectées à l'usage direct du public ont, dans ce cadre, signé une convention de mise à disposition avec reconduction expresse, les associations « Tulle triathlon » et « du boulodrome » qui bénéficient respectivement d'installations au stade Alexandre Cueille et du boulodrome d'Auzelou, ont signé avec la commune des conventions d'une durée d'un an avec reconduction tacite depuis respectivement 2016 et 2007. Il en va de même des « clubs house » des associations sportives « Tulle athlétique club », « sporting » et « Tulle triathlon ». Également, l'association « peuple et culture » dispose certes de bureaux mais aussi d'ateliers destinés au public. Même si l'on ne peut pas totalement considérer que ces conventions n'ont pas de durée, elles gagneraient en régularité, à l'instar des autres conventions traitant la mise à disposition d'installations du domaine public, en prévoyant une reconduction expresse.

Si l'on se réfère aux associations sportives dont la mise à disposition des installations du domaine public fait l'objet de conventions avec une reconduction expresse⁵⁷ datant de 2013, 2014 ou 2016, aucun avenant de reconduction n'a été produit, ce qui fragilise les conditions d'utilisation desdites installations. L'ordonnateur s'est engagé à recenser les documents correspondants et à les mettre à jour. Il en va de même concernant la convention pour occupation d'une terrasse fermée ou couverte passée pour un an avec la SARL « Ziani » et qui n'a pas fait l'objet d'avenant. L'ordonnateur s'est également engagé à actualiser cette convention pour sécuriser le paiement de la redevance.

Les conventions d'occupation du théâtre signée avec l'EPCC « L'empreinte » et de la salle des musiques avec l'association « les lendemains qui chantent », prenant effet toutes deux le 1^{er} janvier 2019 et pour une durée de quatre ans, n'appellent pas de remarque particulière.

2.2.4.2 Dans le domaine privé

Dans le cadre de la mise à disposition de locaux relevant du domaine privé⁵⁸, la commune a davantage de latitude. Sauf disposition particulière et sous réserve de respecter le principe

législatif contraire, implique que l'autorité gestionnaire du domaine peut mettre fin à tout moment, sous réserve de justifier cette décision par un motif d'intérêt général, à l'autorisation d'occupation qu'elle a consentie » [...].

⁵⁷ « Sporting », « Tulle Athlétique club », « Tulle football club », « union sportive Tulle Corrèze basket-ball », « volley-ball Tulle Naves » et « kayak club tulliste ».

⁵⁸ Selon les dispositions de l'article L. 2211-1 du CG3P : « Font partie du domaine privé les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre I^{er} du livre I^{er}.

Il en va notamment ainsi des réserves foncières et des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public ».

d'égalité, les collectivités territoriales peuvent librement mettre à disposition des locaux à des professionnels⁵⁹, y compris gratuitement⁶⁰.

Certaines des 38 mises à disposition de locaux relevant du domaine privé étudiées lors de l'instruction appellent des observations. Des imprécisions voire des contradictions ont été relevées⁶¹, qui peuvent constituer des fragilités juridiques. Deux conventions⁶² prévoyant une durée d'un an avec reconduction expresse et datant de 2012 et 2013, n'ont fait l'objet d'aucun avenant. L'ordonnateur s'est engagé à mettre à jour ces conventions. Certaines conventions⁶³ ont été signées après la date de prise d'effet, dans un cas neuf mois après.

La grande majorité de ces mises à disposition prévoient une durée d'un an avec une reconduction tacite. Certaines conventions sont relativement anciennes⁶⁴ et parfois ne comportent pas de durée. Si cette situation n'est pas irrégulière, elle nécessiterait de procéder à leur actualisation, les conditions de mise à disposition ayant peut-être évolué. L'instruction a également révélé que les mises à disposition à titre onéreux ne font pas l'objet d'une politique identique en matière de revalorisation des redevances. Certaines redevances n'ont jamais été revalorisées, d'autres ont fait l'objet d'une revalorisation régulière dans le passé, mais interrompue depuis plusieurs années⁶⁵.

Lors de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué sa volonté de revoir l'ensemble des éléments se rapportant au système de participation de la commune au fonctionnement des associations, tant sur le principe que sur l'élaboration des documents. Les services travaillent à la rédaction d'une convention type prenant en compte les observations et recommandations de la chambre régionale des comptes et limitant la durée de mise à disposition à la durée d'un mandat (jusqu'au 31 décembre de l'année d'installation d'un nouveau conseil municipal) en vue d'une approbation par l'organe délibérant et une généralisation à l'ensemble des associations et tiers concernés. L'ordonnateur a par ailleurs précisé que la durée des conventions de mise à disposition du théâtre et de la salle des musiques est adossée à la durée des conventions d'objectifs signées avec les associations qui gèrent ces équipements.

⁵⁹ Article L. 2221-1 du CG3P : « Ainsi que le prévoient les dispositions du second alinéa de l'article 537 du code civil, les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables ».

⁶⁰ Cf. réponse du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (publiée dans le JO Sénat du 6 décembre 2018 page 6205) à la question écrite n° 06583 de M. Jean-Louis Masson (publiée dans le JO Sénat du 9 août 2018 page 4097).

⁶¹ La convention passée en 2011 avec l'association « UFC que choisir » introduit dans son article 1^{er} le caractère gratuit de la mise à disposition puis prévoit une redevance annuelle de 400 € dans son article 5 ; la convention passée avec l'association « collectif vacance entropie » ne précise pas si la redevance de 450 € est annuelle ou mensuelle ; de manière anecdotique, la convention passée avec l'association « No comment » prévoit une redevance de 300 € par an « payable le 31 décembre de chaque mois ».

⁶² Conventions passées avec les associations « La tulliste » et « Copping ».

⁶³ Conventions passées avec les associations « Rétromobil », « Maquettes 19 », « APPMA », « comité de jumelage Tulle », « Les archers tullistes » et « l'union locale CGT Tulle ».

⁶⁴ Exemple : syndicat « CGT retraités de la M.A.T. » depuis 1993 ; associations « Nature 19 » et « GénéeCorrèze », fédérations « Corrèze environnement » et « des conseils de parents d'élèves de la Corrèze », confédération « paysanne Madarac », syndicats « FSU », « SNUIE », « PEGC » depuis 1999 ; « Corrèze, France Proche Orient » et « ADOT 19 » depuis 2001 ; association « Amnesty international » depuis 2003 ; association « Rétromobil » depuis 2005 ; association « Espérance tulloise » depuis 2007 ; associations « Bottom théâtre » et « No comment » depuis 2009.

⁶⁵ Exemple l'association « Amnesty international » dont la dernière actualisation de la redevance a été réalisée en 2012.

Recommandation n° 2. : mettre à jour les conventions de mise à disposition, voire en passer de nouvelles en prévoyant d'en limiter la durée et mettre en concordance l'annexe IV B1.7 du compte administratif avec les documents récapitulatifs tenus par les services.

La commune a également conclu des baux. Deux avec des particuliers, l'un concernant un logement de fonction, l'autre un garage loué depuis 1991. Un troisième particulier n'ayant pas signé de bail, mais une convention de mise à disposition, dispose d'un local occupé à titre d'habitation contre paiement d'une redevance mensuelle de 400 €. Cette occupation par un couple de particuliers d'un local de 90 m² dans l'ancienne école « Baticoop », serait justifiée pour loger provisoirement un ménage durant la construction d'une maison sur un terrain dont ils sont propriétaires. Cette mise à disposition, qui ne peut conduire à un changement de destination du local en question, aurait dû faire l'objet d'un bail de droit privé. Selon l'ordonnateur, cette mise à disposition est transitoire, dans l'attente d'une vente de la totalité de l'immeuble. Même si cette opération peut s'entendre d'un point de vue de la préservation du patrimoine, à savoir éviter que des bâtiments désaffectés restent inoccupés sur de longues durées, au risque de dégradations ou d'occupations inopportunes, les raisons de l'attribution à ce couple plutôt qu'à d'autres d'un local non destiné à l'habitation, interrogent, au regard de l'intérêt général et du principe d'égalité. L'ordonnateur a indiqué que l'occupant devrait quitter les lieux prochainement.

Deux autres baux profitent à des sociétés. Le plus récent, un bail commercial conclu avec un opticien pour une durée de neuf ans, a été signé en novembre 2017 (le jour précis n'est pas mentionné) pour une prise d'effet à compter du 2 janvier 2017, soit avec un décalage d'au moins dix mois et comporte des erreurs concernant la date d'expiration (31 décembre 2026 au lieu du 2 janvier 2026) et les dates possibles de résiliation par le preneur (31 décembre 2020 au lieu du 2 janvier 2020 et 31 décembre 2023 au lieu du 2 janvier 2023). L'ordonnateur s'est engagé dans le cadre de la contradiction à actualiser ce contrat.

3 LE PROJET CŒUR DE VILLE

3.1 L'initialisation du projet et son contexte

La commune a décidé⁶⁶ de s'inscrire conjointement avec Tulle Agglo dans le programme « action cœur de ville » porté par l'État. Une convention cadre pluriannuelle concernant Tulle et son agglomération a été signée⁶⁷ à cet effet entre notamment la ville-centre, l'EPCI⁶⁸ et l'État⁶⁹. Cette convention engageant les signataires jusqu'au 31 décembre 2024, intègre une phase d'initialisation de 12 à 18 mois nécessaire au diagnostic et à la définition détaillée du projet ; la phase de mise en œuvre du plan d'actions ne pourra pas excéder cinq ans. Un comité de projet

⁶⁶ Délibération n° 2 du conseil municipal du 14 février 2018.

⁶⁷ Convention cadre approuvée par délibération du conseil communautaire n° 1.1 du 17 septembre 2018 et délibération n° 1a du conseil municipal du 18 septembre 2018.

⁶⁸ Établissement public de coopération intercommunale.

⁶⁹ Mais aussi le conseil départemental de la Corrèze, la caisse des dépôts et consignations (CDC), le groupe action logement, l'agence nationale de l'habitat (Anah), l'établissement public foncier Nouvelle-Aquitaine (Epfn).

coprésidé par le maire de Tulle et le président de Tulle Agglo⁷⁰ devait se réunir au moins trimestriellement dans le cadre du pilotage stratégique du projet, pour valider les orientations et assurer le suivi du plan d'actions. Ce dernier document devait être actualisé annuellement par avenant⁷¹ à la convention. La commune de Tulle a par ailleurs recruté un chef de projet pour assurer la supervision de l'équipe chargée de la coordination des opérations, garantir un lien entre les acteurs techniques et les partenaires et préparer les travaux du comité.

En complément, un projet de convention opérationnelle tripartite entre la commune, l'EPCI, et l'établissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine (Epfn)⁷² a été approuvé le 18 septembre 2018.

La personne en charge du projet a été mise à disposition⁷³ de l'intercommunalité par la commune à hauteur de 15 % de son temps de travail pour coordonner le projet « cœur de ville », mais également le projet « cœur de bourg » mené par l'EPCI⁷⁴. Une grande concertation citoyenne a par ailleurs été lancée par la commune⁷⁵, pour relever les attentes et besoins des citoyens notamment dans le cadre de l'action « cœur de ville ».

Le projet a débuté par la réalisation d'un diagnostic des cœurs d'agglomération de Tulle et de sept communes⁷⁶. Ce diagnostic devait s'insérer dans les processus de refonte du programme local de l'habitat (PLH)⁷⁷ et du SCoT⁷⁸ intégrant les préconisations du plan climat énergie territorial (PCAET), menés par l'intercommunalité. Établi fin 2019, il était commun à celui d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH-RU) sur la ville de Tulle et d'une OPAH à l'échelle du territoire intercommunal.

Cette phase préparatoire comprenant la réalisation du diagnostic et la préparation du projet de redynamisation du cœur de ville⁷⁹ a finalement duré 20 mois. Le diagnostic⁸⁰ devait couvrir cinq axes autour de l'habitat, le développement économique, la mobilité, la valorisation de l'espace et l'accès aux services publics⁸¹. Concernant la commune de Tulle, l'opération devait

⁷⁰ Participent également aux réunions du comité un représentant de l'État, les partenaires financeurs et locaux.

⁷¹ Le conseil municipal de Tulle a approuvé le 8 décembre 2020 l'avenant à la convention pluriannuelle mettant en place le périmètre et le dispositif opération de revitalisation du territoire, à l'issue de la phase d'initialisation.

⁷² L'Epfn est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) créé par décret en conseil d'État, habilité à procéder à toutes acquisitions foncières et opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement (conformément aux dispositions de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme).

⁷³ La quote-part de sa rémunération a été prise en charge par Tulle Agglo.

⁷⁴ Pour étendre l'opération « cœur de ville » axée sur le centre-ville de Tulle, aux « bourgs structurants » du territoire communautaire susceptibles de rencontrer des problématiques similaires.

⁷⁵ Avec la participation financière (15 000 €) de l'intercommunalité.

⁷⁶ Dont les bourgs ont été cités dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT) comme étant structurants : Chamboulive, Cornil, Corrèze, Laguette, Naves, Sainte Fortunade et Seilhac.

⁷⁷ Le nouveau PLH a été définitivement adopté le 5 juillet 2021 après avis favorable du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

⁷⁸ Le 23 juillet 2020, a été décidé le lancement d'une démarche de révision du schéma de cohérence territoriale, document intercommunal d'urbanisme de planification stratégique à long terme. Elle devrait normalement aboutir en 2023 (compétence intercommunale).

⁷⁹ Élaboration du plan d'actions, du plan de financement et du calendrier de mise en œuvre.

⁸⁰ Le budget consacré au diagnostic territorial stratégique express et l'étude de programmation urbaine de Tulle avait été fixé par une fiche action (D.1) à plus de 0,1 M€ dont près de 0,04 M€ financés par la CDC.

⁸¹ Axe 1 : « de la réhabilitation à la restructuration : vers une offre attractive de l'habitat en centre-ville » ; axe 2 : « favoriser un développement économique et commercial équilibré » ; axe 3 : « développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions » ; axe 4 : « mettre en valeur les formes urbaines, l'espace public et le patrimoine » ; axe 5 : « fournir l'accès aux équipements et services publics ».

se concentrer sur les secteurs de la gare et le quartier de Souilhac, Jean-Jaurès/Victor Hugo, le quartier ancien du Trech et la reconquête d'une partie des berges de la Corrèze.

Six actions suffisamment avancées et en cohérence avec le projet ont été identifiées pour être lancées dès la phase initiale en même temps que l'élaboration du diagnostic.

Tableau n° 5 : actions identifiées suffisamment avancées pour être lancées dès le début du projet

Action	Éléments de calendrier	Budget prévu TTC	Partenaires financeurs concernés
Aménagement et embellissement des berges tranche Continsouza exercice 2018	Démarrage automne 2018	704 000 €	État/DSIL 2018 : 109 000 € (prévisionnel) Département : 100 000 € (prévisionnel)
Programme de réaménagement urbain multi sites	Démarrage automne 2018	100 000 €	État/DETR 2018 : 40 000 €
Aménagements des espaces urbains dans le cadre de la construction d'un campus universitaire	Démarrage automne 2018	720 000 €	État/DETR 2018 : 175 000 € Département : 120 000 €
Travaux de mise aux normes et de sécurisation du parking de la médiathèque et de la maison des enfants	Démarrage septembre 2018	144 000 €	État/DSIL 2018 : 50 000 € CAF : 16 000 € (prévisionnel)
Aménagement d'une aire de covoiturage	Démarrage septembre 2019	300 000 €	État/DSIL 2018 : 94 500 €
Installation d'un chef de projet "cœur de ville"	Recrutement fin août 2018	208 000 €	Anah : 50 % (prévisionnel)

Source : convention cadre pluriannuelle « action cœur de ville » concernant Tulle et son agglomération

Parallèlement au travail de diagnostic, une étude de programmation urbaine accompagnée d'une schématisation spatiale a été réalisée pour poser un schéma directeur d'aménagement et fixer le cadre pour traiter l'ensemble des thématiques liées au projet cœur de ville.

Par ailleurs, les deux éditions de la bourse aux projets menées par la collectivité sur le thème « imagine ton centre-ville de demain » et adressées à des groupes d'élèves n'ont quant à elles pas abouti en raison des contraintes de la crise sanitaire.

3.2 La recherche de dynamisation de l'habitat

3.2.1 Le diagnostic de l'étude pré-opérationnelle

Le diagnostic a identifié une précarité des ménages supérieure à la moyenne nationale et une vulnérabilité énergétique accrue en raison de l'ancienneté des logements, engendrant davantage d'émissions de gaz à effet de serre. Le parc privé potentiellement indigne (PPPI) concernait 419 logements de la commune, dont plus des deux tiers occupés par des locataires, tandis que la vacance résidentielle était également élevée, à l'origine d'une dévitalisation du centre-ville, accentuée par la vacance commerciale et la dégradation du bâti. De plus, les logements étaient très spécialisés, à grande majorité composés d'appartements, dont près d'un tiers de taille modeste, souvent peu confortables, vétustes et donc peu attractifs et peu favorables à la mixité sociale. Le diagnostic relevait enfin un patrimoine bâti à valoriser et la présence de copropriétés fragiles.

3.2.2 Le début de la concrétisation

La phase de déploiement a débuté par la transformation de la convention cadre en convention « opération de revitalisation du territoire » (ORT)⁸². Des objectifs ont été fixés dans le cadre des ORT de Tulle Agglo et celle, spécifique à la commune de Tulle, à savoir l'incitation à la rénovation énergétique et à la location des biens vacants, l'adaptation de l'habitat à la perte d'autonomie, la résorption de l'habitat indigne et dégradé, l'amélioration du patrimoine ancien et l'accompagnement des primo-accédants. Concernant l'ORT spécifique à Tulle, les enjeux sont plus importants. Des objectifs complémentaires ont donc été définis⁸³ et des moyens incitatifs et coercitifs d'y parvenir ont été identifiés.

Action logement⁸⁴, cosignataire de la convention opérationnelle, est un acteur important de cette dynamique cœur de ville, qui accorde des financements à des porteurs publics et privés dans le cadre de la réhabilitation de 12 immeubles ciblés par la commune de Tulle. À ce jour, le subventionnement a déjà bénéficié à six ensembles immobiliers⁸⁵ dont un terminé depuis mars 2021⁸⁶ et clôturant l'opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI) multisites engagée par la commune depuis 2019⁸⁷. Les immeubles ont été cédés aux deux maîtres d'ouvrage concernés, cession prenant la forme d'un bail à réhabilitation⁸⁸. En contrepartie, ces organismes ont contribué directement au financement des projets.

Action logement intervient également dans le cadre de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour accompagner des propriétaires privés ayant un bien à réhabiliter en zone ORT. En complément, depuis la mise en œuvre, à compter du 1^{er} juillet 2021 de l'OPAH-RU sur le centre ancien de Tulle et de l'OPAH⁸⁹ sur l'ensemble du territoire intercommunal, les propriétaires privés peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'aides financières de la municipalité, de l'agence nationale de l'habitat (Anah), de Tulle Agglo, du département. Signataire d'une ORT,

⁸² L'ORT a été créée par l'article 157 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN. Elle a pour objet la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain de ce territoire afin notamment, d'améliorer son attractivité, lutter contre la vacance et réhabiliter les friches urbaines, dans une perspective de mixité sociale, d'innovation et de développement durable.

⁸³ Reconquête de 300 logements vacants, disparition de 200 logements par fusion et démolition de 400 autres pour lutter contre la vacance du parc locatif social.

⁸⁴ Le groupe d'Action logement services a été créé en 2017 et assure la collecte et la gestion de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

⁸⁵ Deux ensembles ont été confiés au maître d'ouvrage « Polygône » :

- 32 rue d'Alverge : trois logements qui auraient eu un coût de 0,58 M€.
- 27 rue Jean Jaurès : 11 logements dont le coût estimé par le maître d'ouvrage est de 1,35 M€ TTC.

Les quatre autres ensembles ont été confiés au maître d'ouvrage « Noalis », filiale du groupe Action logement :

- 17-19-19 bis rue Jean Jaurès acquis à 80 % par l'Epfn : démolition prévue pour construire une résidence jeunes actifs composée de 18 appartements meublés et équipés ;
- 81 rue de la barrière : deux logements locatifs sociaux neufs avec un coût total estimé à 0,4 M€ TTC ;
- 4-6 rue Saint-Martial : deux logements locatifs sociaux neufs, dont le coût total est estimé à 0,4 M€ TTC ;
- 50 ter-52 rue de l'Alverge : cinq logements locatifs sociaux neufs, pour un coût total estimé à 0,75 M€ TTC.

⁸⁶ Le 32 rue de l'Alverge.

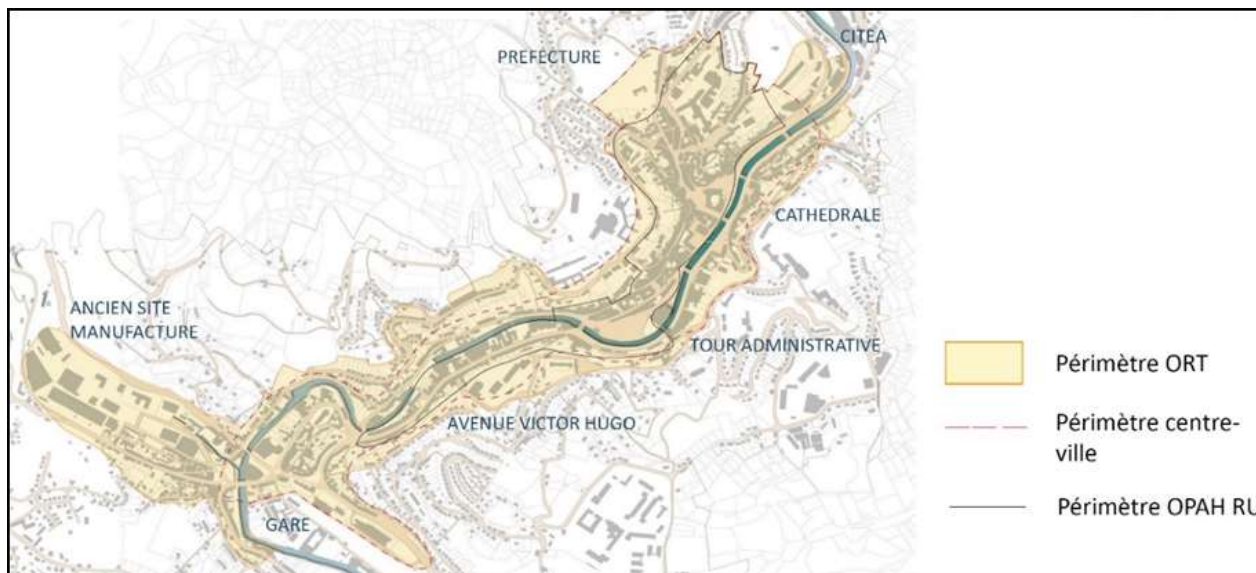
⁸⁷ Huit immeubles démolis et réaménagement en espace public des surfaces libérées, excepté le 32 rue d'Alverge.

⁸⁸ Contrat par lequel le preneur s'engage à réaliser des travaux d'amélioration sur l'immeuble du bailleur et à le conserver en bon état d'entretien en vue de louer cet immeuble à usage d'habitation pendant la durée du bail.

⁸⁹ Le réseau associatif « Solidaire pour l'habitat » (SoliHA), agréé par l'État et reconnue service social d'intérêt général (SSIG) assiste les propriétaires (occupants ou bailleurs) à la maîtrise d'ouvrage.

la commune est également concernée par le dispositif de défiscalisation « Denormandie »⁹⁰ mais, selon la DGFIP, ses services n'auraient pas été sollicités pour traiter des dossiers de ce type.

Carte n° 3 : périmètres des ORT et OPAH RU sur le territoire de la commune de Tulle



Source : site internet : <https://www.tulleagglo.fr>

Les travaux concernant l'OPAH-RU et l'OPAH, prévus de s'étendre sur une durée de cinq ans ont été évalués à plus de 14 M€ HT⁹¹ pour le périmètre global de Tulle Agglo⁹².

⁹⁰ Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019 (cf. disposition du 5° du B du I de l'article 199 novovicies du code général des impôts), la loi Denormandie complète la loi Pinel dans l'ancien, avec pour objectif d'encourager les propriétaires à rénover d'anciens logements en très mauvais état dans les villes moyennes exigibles.

⁹¹ Sur ces deux opérations, qui ne concernent pas exclusivement la commune de Tulle :

- sur l'OPAH RU, l'Anah financerait plus de 3,4 M€ et Tulle Agglo plus d'1 M€. La participation prévisionnelle de la commune de Tulle s'élèverait à plus de 0,99 M€. La CDC devrait participer pour près de 0,1 M€.
- sur l'OPAH, il est prévu que l'Anah participe à hauteur de presque 6,5 M€ et Tulle Agglo pour presque 1,3 M€ ;

⁹² Le coût de l'animation (mobilisation du public et des partenaires, communication, assistance auprès des propriétaires privés, montage des dossiers en lien avec le dispositif d'Action logement de suivi des opérations, visite des logements) sur cinq ans a été estimé à presque 0,94 M€, soit 1,08 M€ TTC qui, une fois les aides des partenaires imputées, représenterait un reste à charge d'environ 0,25 M€ pour l'intercommunalité.

Tableau n° 6 : prévision de la répartition de la prise en charge par les partenaires financeurs des travaux identifiés dans le cadre des OPAH et OPAH-RU (périmètre Tulle Agglo)

en €	Total HT sur 5 ans	1ère année	2ème année	3ème année	4ème année	5ème année	Moyenne annuelle
Agence nationale de l'habitat (Anah)	10 498 894	1 234 122	1 801 270	2 239 752	2 602 990	2 620 760	2 099 779
Tulle Agglo	2 294 836	337 524	407 376	477 394	533 156	539 386	458 967
Commune de Tulle	993 000	141 500	166 500	201 000	242 000	242 000	198 600
Commune de Conil	50 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
Commune de Corrèze	60 000	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000
Commune de Laguenn-sur-Avalouze	40 000	5 000	5 000	10 000	10 000	10 000	8 000
Commune de Sainte-Fortunade	40 000	5 000	5 000	10 000	10 000	10 000	8 000
Banque des territoires - Caisse dépôts et consignations	98 770	19 754	19 754	19 754	19 754	19 754	19 754
	14 075 500	1 764 900	2 426 900	2 979 900	3 439 900	3 463 900	2 815 100

Source : délibération 2.2 du 8 mars 2021

Tableau n° 7 : prévision de la prise en charge directe par l'Anah, Tulle Agglo et la banque des territoires de l'animation des opérations OPAH et OPAH-RU (périmètre Tulle Agglo)

en €	Total HT sur 5 ans	1ère année	2ème année	3ème année	4ème année	5ème année	Moyenne annuelle
Agence nationale de l'habitat (Anah)	619 894	93 722	113 870	129 352	141 590	141 360	123 979
Tulle Agglo	218 836	74 024	53 876	38 394	26 156	26 386	43 767
Banque des territoires - Caisse dépôts et consignations	98 770	19 754	19 754	19 754	19 754	19 754	19 754
	937 500	187 500	187 500	187 500	187 500	187 500	187 500

Source : délibération 2.2 du 8 mars 2021

L'appel à projet « réinventons nos cœurs de ville » lancé par la collectivité et l'État⁹³, a mis en avant la nécessité de reconquête du quartier du Trech. Dans ce cadre, l'îlot « Maison » (ensemble d'immeubles vacants) imbriqué dans un espace urbain aux contraintes techniques multiples a été identifié par la collectivité. Un déséquilibre important est cependant apparu entre réalisation et équilibre financier de l'opération, compte tenu de la complexité du quartier limitant le nombre de porteurs de projets. Un atelier dit « flash » a ainsi été lancé fin 2020, réunissant une équipe pluridisciplinaire afin de proposer un programme réaliste de réaménagement centré sur le périmètre de l'ancien cloître des sœurs de Nevers⁹⁴ et l'ancien tribunal de commerce. Cette démarche a fait émerger ce dernier projet de réhabilitation par une société d'économie mixte⁹⁵ opérateur pour l'animation sur le périmètre de l'OPAH-RU. Le coût a été évalué à 2,14 M€⁹⁶, pour une livraison en décembre 2023. Il prévoit la création de sept logements en accession à la propriété, complétée d'une surface de bureaux en pied d'immeuble.

⁹³ Le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a lancé une consultation nationale en décembre 2018. Le 19 mars 2019, Tulle fut déclarée lauréate parmi les 55 villes accompagnées pour lancer un appel à projet local dès 2019 et bénéficier notamment d'une subvention de l'État.

⁹⁴ Aucun projet à ce jour concernant ce bien privé appartenant à la congrégation des sœurs de Nevers, compte tenu d'une estimation de travaux couteuse et d'un manque d'intérêt pour d'éventuels porteurs de projets.

⁹⁵ La société d'équipement du Limousin (Seli).

⁹⁶ Dépense prévisionnelle de 3,92 M€ TTC et recettes prévisionnelles 1,78 M€ TTC. La Seli a intégré dans son plan de financement l'achat du bien pour un montant de 0,15 M€ (prix fixé par le domaine).

L'Epfn a été sollicité pour acquérir des biens dont l'ancien cinéma Le Palace. Un « diagnostic flash »⁹⁷ de reconversion a proposé en août 2020 plusieurs scénarii⁹⁸ à partir d'une enquête en ligne menée du 24 juin au 8 juillet 2020. Une étude de faisabilité sur ce bâtiment a été faite, mais les fortes contraintes techniques liées à sa requalification ne permettent pas de réaliser un projet de qualité, compte tenu des coûts de réalisation qui dépasseraient les 3 M€. Une opération de démolition reconstruction serait désormais envisagée, avec une superficie bien supérieure pouvant être commercialisée et permettant de se rapprocher de l'équilibre financier.

Deux ensembles immobiliers dégradés nécessitant une intervention prioritaire voire coercitive, le 5 rue du Fouret et l'îlot 44bis-44-46-48-50 avenue Victor Hugo, ont été identifiés, qui pourraient participer de la stratégie globale proposée par le schéma directeur établi dans le cadre de l'étude de programmation urbaine. Faisant suite à l'étude d'opportunité menée par la SCET⁹⁹, la commune de Tulle a décidé de lancer la mise en œuvre d'une concession d'aménagement portant sur un périmètre comprenant notamment ces deux sites et pour une durée de dix ans. Le candidat retenu devait remettre son offre le 31 mai 2022.

3.3 La recherche de développement économique et commercial

3.3.1 Le diagnostic de l'étude pré-opérationnelle et les orientations proposées

La configuration commerciale de la commune de Tulle est particulière, s'étendant sur un linéaire commercial ininterrompu de près de 3 km, comprenant six grands secteurs¹⁰⁰ et réunissant plus de 400 locaux commerciaux. Ce nombre important s'explique par une offre commerciale périphérique peu concurrentielle et par une zone de chalandise qui compte plus de 50 000 habitants. Le taux de vacance de 20 % ne serait pas véritablement alarmant en comparaison avec les villes de même catégorie¹⁰¹ et la difficulté rencontrée par la commune de Tulle serait moins quantitative que qualitative, notamment en termes d'offres pour la jeunesse et l'équipement de la maison.

En réaction à ces constats, l'avenant 2020 à la convention action cœur de ville prévoyait la création d'un observatoire du commerce animé par un « manager » de commerce de centre-ville à recruter pour développer des actions d'animation et de promotion auprès des commerçants. La politique d'intervention devait être adaptée en fonction des fragilités décelées et de leur possible évolution. Dans le cadre de l'ORT Tulle Agglo, des orientations stratégiques ont été arrêtées telles que l'accompagnement de certains secteurs d'activités, le développement de l'innovation numérique, l'encouragement de la création et de la transmission d'activités, la diminution de la zone de chalandise et la lutte contre la dévitalisation commerciale.

⁹⁷ Ce diagnostic a été financé par la CDC (10 275 € TTC) et l'étude de faisabilité programmatique par la commune de Tulle (plus de 17 000 € TTC).

⁹⁸ Trois scénarii identifiés : un pôle musique, un espace loisirs mixte et un espace loisirs dédié aux enfants.

⁹⁹ Société centrale pour l'équipement du territoire, filiale du groupe caisse des dépôts.

¹⁰⁰ Cinq grands secteurs commerciaux de centre-ville : le quartier de la gare, l'avenue Victor Hugo, la rue Jean Jaurès, le quartier du Trech, les quais Aristide Briand et Baluze ; et un secteur complémentaire : le pôle commercial Citéa.

¹⁰¹ 21 commerces pour 1 000 habitants contre 9 pour 1 000 habitants pour les villes entre 10 000 et 50 000 habitants.

3.3.2 L'organisation mise en œuvre

Comme prévu dans la convention, la commune a créé l'observatoire du commerce pour recenser l'immobilier économique et a recruté un « manager » commerce de la ville. Cet agent recense les bâtis disponibles, la typologie des activités et leur surface ; sont également mentionnés les propriétaires et gestionnaires ainsi qu'éventuellement les loyers pratiqués. En relation avec les acteurs locaux du développement économique¹⁰², il accompagne les actions de création ou de développement d'activités. Il coordonne également le dispositif de « boutiques à l'essai » (pépinière commerciale) en lien avec la plateforme d'initiative locale « Corrèze initiative » et réalise un travail sur l'occupation de boutiques du cœur de ville par des activités éphémères. Au contact des commerçants, il soutient les trois associations tullistes de commerçants dans le cadre de leur développement. Une plateforme marchande « Shopin Tulle » a vu le jour¹⁰³ en juin 2021.

Le service culturel de la ville a par ailleurs développé la mise en œuvre de boutiques et vitrines éphémères, fonctions de l'occupation de boutiques situées dans le cœur de ville. L'exposition d'œuvres d'artistes dans une vitrine de la rue Jean Jaurès depuis 2021 ou l'occupation d'une boutique avenue Victor Hugo au profit du projet Fil 6 à l'été de la même année en sont la concrétisation. Cette démarche ne se limite pas à des activités publiques puisque huit boutiques libres ont été louées à des entreprises commerciales et artisanales fin 2021.

Une convention de mise à disposition à titre gratuit des anciens bains douches pour une durée de cinq ans liant la commune de Tulle à l'association « Corr'Tech territoire numérique » a été signée. Il s'agit d'aider les acteurs économiques en phase de transformation digitale et de favoriser l'inclusion numérique de jeunes qui y sont éloignés. L'investissement ainsi que deux années de fonctionnement ont été estimés à plus de 0,18 M€¹⁰⁴.

Depuis l'été 2021, les acteurs économiques ont accès à une place de marché virtuelle 100 % locale pour vendre leurs produits ou se donner plus de visibilité. La commune de Tulle gère ainsi une quinzaine de boutiques hébergées sur le site. L'association Corr'Tech intervient également dans ce cadre en soutien des commerçants. Les presque 19 000 € de coût de fonctionnement concernant la première année d'exercice seront couverts à 80 % par une subvention de la banque des territoires obtenue par la ville-centre. Une réflexion est en cours pour confier à l'avenir cette plateforme à une entité fédérant les associations de commerçants communales.

¹⁰² Pôle économie de Tulle Agglo, chambres consulaires, pépinière d'entreprises « Impact » (membre du réseau régional pépinières d'entreprises région Limousin – PERL – et du réseau national ELAN, cette association héberge et accompagne les entreprises en création) et hôtel d'entreprises « Initio » (propriété de l'EPCI, Initio est géré par voie de délégation de service public par l'association « Initio-hôtel d'entreprises » composée des chambres consulaires et de l'association Impact ; Initio accueille la pépinière d'entreprises gérée par l'association Impact), les boutiques de gestion (BGE et Airelle) et la plateforme d'initiative locale (Initiative Corrèze).

¹⁰³ Conformément à la convention passée avec l'association « Corr'tech » le 24 mars 2021.

¹⁰⁴ 71 000 € de matériels et de travaux et 55 000 € par an de fonctionnement, financés notamment par la région (plus de 0,04 M€), par le fonds européen de développement régional (plus de 0,04 M€), par du mécénat (0,04 M€).

3.4 La mobilité et le transport

3.4.1 Le diagnostic de l'étude pré-opérationnelle en matière de mobilité, d'accessibilité et de connexions

Le territoire de la commune est étendu et marqué par une topologie particulière. Si la desserte routière ne semble pas poser de difficultés, la desserte ferroviaire est plus limitée, les mobilités douces sont peu représentées et le stationnement demeure tendu en journée.

L'avenant 2020 à la convention action cœur de ville préconisait d'ailleurs la définition d'une nouvelle politique du stationnement¹⁰⁵, la création de nouvelles lignes de bus¹⁰⁶, l'aménagement de pistes cyclables¹⁰⁷ et une réponse aux exigences en matière d'accessibilité des personnes à mobilité réduite.

3.4.2 L'organisation mise en œuvre – les actions concrètes

L'équipe de maîtrise d'œuvre missionnée sous la forme d'un accord-cadre pour une durée de six ans¹⁰⁸, a été consultée sur la restructuration du parvis de la tour administrative et du parc de stationnement contigu Brigouleix. Selon l'ordonnateur, l'offre de la maîtrise d'œuvre a été remise le 30 novembre 2021. Elle comprendrait également l'aménagement de places (Maschat/Roosevelt) dans le quartier de l'hôpital. Le coût de ces derniers aménagements a été évalué sur le programme pluriannuel d'investissement (PPI) à 2,6 M€, dont 1 M€ aurait été réalisé en 2022 (0,6 M€ en 2025 et 1 M€ en 2026).

D'autres actions sont également menées en direction des parcs de stationnement. La remise en service fin 2021 du parking Gabriel Péri a pu se concrétiser, suite aux travaux de réhabilitation, de mise en sécurité¹⁰⁹ et d'occupation, achevés en novembre 2021. Le coût global s'élève à près de 1,16 M€, dont plus de 0,8 M€ pris en charge par la commune¹¹⁰. Les travaux¹¹¹ concernant le parking Pas-Roulant évalués à 0,3 M€ TTC seront lancés une fois l'étude technique réalisée en relation avec le service prévention du SDIS¹¹² de la Corrèze. D'autres projets s'insèrent dans un processus de requalification des espaces publics sur les places qui font face au musée, à l'hôpital et à la préfecture avec davantage de végétalisation, induisant une réduction du nombre de places de stationnement. Le déménagement prochain de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) pouvait permettre la création d'un nouveau parking en surélévation, nécessaire

¹⁰⁵ Notamment la création de parkings de proximité et relais, une nouvelle politique tarifaire, une sécurisation et modernisation des parkings silo existants et les rendre payants, une signalétique spécifique, etc.

¹⁰⁶ Pour desservir les collines et augmenter le cadencement de la ligne centre-ville.

¹⁰⁷ Pour relier l'Auzelou à la gare, voire les communes limitrophes.

¹⁰⁸ L'équipe de maîtrise d'œuvre retenue en juillet 2021 est composée des bureaux d'étude « villes et paysages » et « Ingérop ».

¹⁰⁹ Faisant suite à l'incendie criminel du 13 novembre 2018.

¹¹⁰ Le solde est supporté par le département (0,15 M€) et par la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) de 2020 : dans le cadre du contrat de ruralité pour plus de 0,08 M€ et des grandes priorités pour plus de 0,12 M€.

¹¹¹ Remise aux normes électriques et sécurité incendie (suite à l'incendie criminel également du 13 novembre 2018) ainsi que la reprise des systèmes d'évacuation des eaux pluviales.

¹¹² Service départemental d'incendie et de secours.

compte tenu du besoin en stationnement suscité par l'ouverture du musée et l'augmentation anticipée des activités hospitalières. Le financement de ce parc de stationnement serait pris en charge en grande partie par l'intercommunalité.

Deux espaces susceptibles d'accueillir du stationnement font l'objet d'une inscription au PPI de Tulle. Le premier situé rue Lucien Sampaix / avenue Winston Churchill appartenait à la SNCF et a été acquis par la ville. Un parking a été créé, financé¹¹³ à plus de 62 % par la ville. Le second, rue Maurice Caquot, faisait l'objet de négociations avec un particulier propriétaire. En cas d'aboutissement, le coût des travaux pour réaliser un parking a été évalué au PPI à près de 0,3 M€. Ces deux parkings permettraient de compenser la disparition prochaine du stationnement¹¹⁴ avec la réalisation probable d'un projet immobilier¹¹⁵ sur un terrain à usage de parkings aux abords de la gare. Dans le même esprit et dans le cadre de l'aménagement urbain de l'avenue Victor Hugo, susceptible d'entraîner la suppression de places de stationnement, une superstructure sur le parking aérien Soulétié pourrait être créée.

La commune et Tulle Agglo réfléchissent à l'éventualité d'une création à moyen ou long terme de parkings relais. Dans ce cadre, l'acquisition d'un terrain a été négocié avec la SNCF, proche de la gare et de la médiathèque, pour créer un parking d'une capacité de 20 places.

Les deux collectivités doivent désormais prendre en compte les nouvelles pratiques de télétravail faisant suite à la crise sanitaire qui, de fait, réduisent les déplacements. Une offre éventuelle de parking relais ne doit pas concurrencer l'offre payante de la ville qui aujourd'hui n'est pas saturée. Elle nécessiterait, selon les services, une desserte cadencée par des transports en commun, dont le coût financier pourrait s'avérer élevé.

3.5 Formes urbaines, espace public et patrimoine : diagnostic et perspectives envisagées

Même serti d'un écrin végétal, le centre-ville de Tulle est caractérisé par sa minéralité. L'organisation linéaire le long de la Corrèze contraste avec le reste de son urbanisation complexe alliant différents styles de quartiers parfois peu accessibles et imbriqués. La commune se distingue par des escaliers urbains, un bâti ancien, contraint et difficile à réhabiliter.

Dans le cadre de l'ORT spécifique à Tulle, la commune a souhaité la définition d'un nouveau périmètre centre-ville regroupant trois pôles aujourd'hui distincts et monofonctionnels. La priorité sera donnée au quartier du Trech pour mettre en valeur son patrimoine et créer un musée, les modes doux et la végétalisation pour redynamiser l'importante voie que constitue l'avenue Victor Hugo, à vocation commerçante mais aussi aux aménagements vétustes et à la vacance élevée. En parallèle, pour mettre en valeur cette transformation du paysage urbain, un effort est souhaité dans le domaine d'une signalétique plus efficace.

¹¹³ 67 175 € par la ville et 40 645 € par la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

¹¹⁴ La pression liée au besoin de stationnement est, selon les services, sensible dans le quartier de la gare en raison de l'émergence du pôle intermodal et du campus et la requalification des espaces publics.

¹¹⁵ Projet de nouveau siège de la CPAM.

L'étude de l'aménagement des secteurs prioritaires de la commune, pont Henri Dunant et avenue Victor Hugo, est reportée en 2024 pour, selon l'ordonnateur, ne pas nuire aux commerces déjà fragilisés par la crise sanitaire¹¹⁶.

Dans le cadre de l'offre de la maîtrise d'œuvre missionnée par la municipalité remise le 30 novembre 2021, est inclus l'aménagement d'un parc urbain place Gambetta et quai Baluze.

3.6 Accès aux équipements, aux services publics, à l'offre culturelle et de loisirs

3.6.1 Le diagnostic

La commune de Tulle répond à une grande partie des besoins des citoyens et usagers, mais ses services sont dispersés, éloignés du centre-ville et parfois opposés géographiquement. Dans le domaine culturel, la commune dispose de collections faiblement valorisées dispersées sur deux musées¹¹⁷ et un pôle accordéons, au sein de bâtiments inadaptés, à l'attractivité faible. Même si la municipalité dispose de nombreux lieux culturels¹¹⁸, d'un tissu associatif actif et diversifié et de nombreux clubs sportifs, elle manque selon ses habitants, de lieux de rencontre pour les jeunes, d'espaces de loisirs et d'événements festifs. La diversité de l'offre dans le secteur de l'enseignement culturel est également perçue comme insuffisante. Le maintien et l'accès à une l'offre de soin performante doit par ailleurs être anticipé, un tiers des médecins partant prochainement à la retraite¹¹⁹ tandis que la proportion de personnes âgées est importante.

3.6.2 Des projets coûteux axés sur la culture, l'enseignement et la santé

La municipalité souhaite se dynamiser en réalisant un grand nombre de réhabilitations et ouvrir de nouveaux équipements publics qui, pour certains, pèseront sur les finances de la collectivité.

La réhabilitation progressive de la mairie de Tulle est ainsi en cours de réalisation¹²⁰ et un centre municipal de santé a vu le jour en janvier 2020. Ce centre d'une surface de 90 m², associé à un projet de santé, fait suite au diagnostic¹²¹ formulé par l'observatoire régional de la santé (ORS) qui a révélé une situation préoccupante concernant le maillage territorial en

¹¹⁶ Les commerçants estimeraient, selon les services, que des travaux d'une telle ampleur auront des impacts négatifs sur le chiffre d'affaires et auraient demandé que leur soit accordé du temps pour reconstituer leur trésorerie.

¹¹⁷ Le Cloître, musée historique de la ville et le musée des armes dans l'ancien bâtiment de la manufacture d'armes.

¹¹⁸ Théâtre national, médiathèque, ludothèque, cinéma, salle de musique.

¹¹⁹ Pour Tulle, le nombre de médecin pour 1 000 habitants est passé de 0,95 à 0,66 entre 2013 et 2019.

¹²⁰ Le budget a été évalué à plus de 0,33 M€ pour la 1^{ère} tranche (qui serait financée partiellement par la DETR pour 0,14 M€) et à 0,43 M€ pour la seconde (qui serait financée en partie par la DSIL pour près de 0,18 M€).

¹²¹ En 2017, dans le cadre de la signature du contrat local de santé entre la commune de Tulle, Tulle Agglo et l'autorité régionale de santé (ARS), un diagnostic a été réalisé sur les besoins du territoire en matière de santé.

professionnels de santé¹²². Il est géré en régie et rattaché à la direction « pôle services à la population » de la commune. Il complète désormais, sur le territoire communal, l'offre de soin proposée par l'intercommunalité¹²³.

La municipalité a également acquis le site de l'ancienne Banque de France pour réunir les collections de trois musées situés sur des sites différents et valoriser les savoir-faire liés à l'accordéon, aux armes et au « point » de Tulle. Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a indiqué que le musée avait bénéficié de subventions importantes de partenaires divers et qu'il serait plus efficient de privilégier un financement de l'intercommunalité concernant le parking commun au centre hospitalier (environ 300 places).

Le projet de musée des savoir-faire tullistes

Les collections de la municipalité sont aujourd'hui dans quatre bâtiments dispersés : le musée du cloître, dont le bâtiment est propriété de l'État, le musée des armes, le bâtiment pôle accordéons et une réserve située avenue Victor Hugo. La collectivité juge ces bâtiments inadaptés en termes d'attractivité, de conservation des collections et de performance énergétique. L'ouverture du musée permettrait de réduire le patrimoine immobilier de la ville en réunissant un musée ouvert au public et les réserves. Le musée des armes, situé dans le quartier du nouveau pôle universitaire, serait alors cédé.

Ce projet vieux de 20 ans n'avait jamais vu le jour compte tenu du caractère disproportionné des solutions proposées au regard du volume des collections et des capacités de la commune. La libération du bâtiment occupé précédemment par la Banque de France aurait ouvert des perspectives de par sa surface (1 400 m²) imposant des choix limités de parcours permanents de visites et abaissant le coût d'investissement et de par sa situation géographique, participant ainsi de la redynamisation du centre ancien de la ville.

Son budget prévisionnel a été évalué par les services dans sa version la plus récente à 7,74 M€ TTC¹²⁴, soit 6,45 M€ HT, financés à hauteur de 4,93 M€ par divers partenaires¹²⁵, soit un taux de financement élevé (76,5 %). La commune devra donc trouver 1,51 M€ HT auxquels s'ajoutera la fraction de TVA non financée par le FCTVA.

L'évaluation des charges d'exploitation du futur équipement communiquée par les services indique une estimation des charges de personnel, poste le plus important, à hauteur de 371 000 € à l'ouverture de l'équipement. Par rapport à l'organisation actuelle, l'accueil passerait de quatre agents à trois, avec des amplitudes d'ouverture supérieures. Le musée bénéficierait également de personnels mieux formés, recrutés suite à des départs à la retraite et à des mobilités internes. Deux postes seraient créés : un agent technique chargé de l'entretien du matériel et un agent responsable des collections (poste supplémentaire).

¹²² En 2013, la commune de Tulle comptait 15 médecins généralistes en activité. En 2019, ce chiffre avait reculé d'un tiers (10), ce qui correspondait à un ratio nombre de médecins pour 100 000 habitants à 65,87 contre 99 en région Nouvelle-Aquitaine et 90 en France hexagonale.

¹²³ Une maison de santé pluridisciplinaire (MSP) est également présente sur le territoire communal.

¹²⁴ Montant erroné de 8,8 M€ TTC dans le cadre de la fiche action (6.12).

¹²⁵ Plus de 0,75 M€ de l'État (direction régionale des affaires culturelles – DRAC –) déjà perçu fin 2021, et en prévisionnel 0,11 M€ (DETR) et 0,47 M€ (DRAC) de l'État, 2,26 M€ de fonds européens (fonds européen de développement régional – FEDER –), 1 M€ de la région et 0,35 M€ du département. Les travaux déjà réalisés au 31 décembre 2021 s'élevaient à 2,69 M€ TTC.

Pour respecter les conditions de conservation des collections imposées par le ministère de la culture, le bâtiment, doté certes d'un niveau de performance énergétique supérieur, verra tout de même sa facture de chauffage augmenter¹²⁶. À terme, l'équipement pourrait bénéficier du réseau de chaleur de l'hôpital situé à proximité. Les autres charges, fonction de la fréquentation pourraient progresser à la marge. Une augmentation des frais d'activités en vue de dynamiser l'activité du musée, est envisagée notamment pour achalander la boutique et financer les frais de SACEM¹²⁷. D'autres postes comme la télésurveillance ou l'informatique engendreraient une dépense supplémentaire.

L'accès désormais payant du musée permettra de bénéficier de ressources qui, selon les services, devraient couvrir une part importante des dépenses supplémentaires décrites *supra*. La collectivité anticipe un volume d'entrée payante de 15 000 visiteurs par an, avec un tarif moyen évalué¹²⁸ à 4,5 €. Le volume d'entrées pourrait être maintenu et dynamisé au prix d'actions de communication et de promotion (site internet, insertions). Des recettes annuelles complémentaires sont également espérées avec l'auditorium qui, en dehors des heures d'ouverture normales du musée, pourrait être loué à différents acteurs. La boutique quant à elle pourrait générer un complément de chiffre d'affaires.

Le tableau ci-après dresse, au regard des variations de charges et de produits prévues entre la situation actuelle suscitée par la gestion de plusieurs sites et celle une fois le musée ouvert :

Variation anticipée par la commune des charges et produits suite à l'ouverture du musée			
Charges supplémentaires prévues		Produits supplémentaires prévus	
Charges de personnel	30 000,00 €	Chiffre d'affaires des entrées	67 000,00 €
Fluides destinés à l'énergie	4 000,00 €	Chiffre d'affaires de la boutique	8 000,00 €
Frais d'activité (organisation d'opérations)	15 000,00 €	Chiffre d'affaires lié à la location de l'auditorium	6 000,00 €
Télésurveillance	12 000,00 €		
Actions de communication et de promotion	12 000,00 €		
Informatique	2 000,00 €		
Autres charges semies-variables (eau, ...)	négligeables		
Coût des articles en vente dans la boutique	indéterminé		
Total	75 000,00 €	Total	81 000,00 €
Bénéfice prévu (avant déduction du coût des articles en vente en boutique)	6 000,00 €		

Tout comme le conservatoire de musique et de danse de Tulle qui accueille plus de 700 élèves¹²⁹ venus de tout le « pays de Tulle » voire au-delà et qui nourrit la vie culturelle de la ville-centre et de son agglomération, la question d'un transfert à Tulle Agglo de cet équipement et du futur musée peut se poser. Ceci, d'autant que selon les deux ordonnateurs consultés lors des entretiens de fin de contrôle, les autres communes membres de l'intercommunalité ne seraient pas enclines à supporter une participation aux charges d'entretien et de fonctionnement qui seront assumées par la municipalité. Dans cette perspective, la commune devra, pour le futur musée, être attentive à contenir ces charges et faire preuve de dynamisme et d'inventivité pour maintenir voire augmenter le chiffre d'affaires.

¹²⁶ Le coût des fluides destinés à l'énergie passerait de 8 000 € par an à 12 000 € (nonobstant les augmentations récentes du coût du gaz).

¹²⁷ Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique.

¹²⁸ En considérant un tarif d'entrée unitaire à sept euros et en prenant en compte les tarifs préférentiels.

¹²⁹ Dont seulement 30 % proviendrait de Tulle.

4 QUALITE DE LA GESTION ET FIABILITE DES COMPTES

4.1 La qualité de la gestion

4.1.1 Préparation, composition et publicité des documents budgétaires

4.1.1.1 Le rapport et les débats sur les orientations budgétaires

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, les débats d'orientations budgétaires (DOB)¹³⁰ ont été régulièrement tenus devant l'organe délibérant, le délai réglementaire maximal de deux mois entre le DOB et le vote du budget primitif a été respecté sur toute la période.

Les rapports d'orientations budgétaires (ROB) ont été complétés pendant la période examinée. La présentation du contexte national puis local, l'analyse rétrospective (comportant une évaluation des impacts de la gestion de la crise sanitaire sur le budget 2020) et surtout la présentation des orientations de l'exercice ont été davantage développées, en particulier en détaillant les parties sur les ressources humaines (évolutions des effectifs, des rémunérations, la gestion, etc.) et sur l'endettement. En revanche, peu de rapports comportent des informations sur les engagements pluriannuels, les rapports de 2021 et 2022 ne contiennent aucun élément sur ce sujet, ce qui conduit la chambre régionale des comptes à recommander à la commune de compléter les rapports d'orientations budgétaires en intégrant ces informations afin de se conformer à la réglementation. Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur s'est engagé à intégrer, dès 2023, le plan pluriannuel d'investissement, actuellement en cours de refonte.

Recommandation n° 3. : compléter les rapports d'orientations budgétaires en intégrant les informations relatives aux engagements pluriannuels conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT.

4.1.1.2 Les documents budgétaires et leurs annexes

Conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT¹³¹, les documents budgétaires et leurs annexes sont présents et renseignés, des rapports sont également joints aux documents budgétaires. Toutefois, aucune présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux n'était rédigée par la commune, celle-ci ayant décidé, lors du contrôle, de mettre en place ces présentations à partir du

¹³⁰ Selon l'article L. 2312 1 du CGCT, le rapport sur les orientations budgétaires de l'année doit mentionner « les engagements pluriannuels envisagés » et, depuis 2016 (loi NOTRé), les informations relatives à « la structure et la gestion de la dette » et « une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs ». Le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 et la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 relative à la programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 dans son article 13 II précisent les différents éléments que doit comporter désormais le rapport sur les orientations budgétaires.

¹³¹ Suite à la loi NOTRé, l'article L. 2313-1 du CGCT a été complété : « une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ».

vote du budget 2022. En effet, la collectivité a élaboré ces documents pour le budget 2022 et le compte administratif 2021.

4.1.1.3 La publicité des données de la commune

Les comptes rendus du conseil municipal figurent, depuis 2005, sur le site internet de la commune. Désormais, plusieurs documents mentionnés à l'article L. 2313-1 du CGCT¹³² y sont également présents depuis le vote du compte administratif 2021 et du budget 2022 : les présentations brèves et synthétiques retraçant les informations financières essentielles, les notes explicatives de synthèse annexées aux budgets primitifs et aux comptes administratifs. Toutefois, sont absents les ROB et les informations relatives aux conventions mentionnées dans le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017¹³³. L'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse à intégrer sur le site internet, dès 2023, le ROB ainsi que les informations relatives aux bénéficiaires de subventions supérieures à 23 000 € et les données essentielles des conventions de subventions associées.

La chambre régionale des comptes recommande à la commune de compléter son site internet en intégrant ces documents et informations afin de se conformer à la réglementation¹³⁴ et de rendre les différentes informations financières plus accessibles aux citoyens.

Recommandation n° 4. : compléter les informations financières figurant sur le site internet de la commune afin de se conformer à la réglementation.

¹³² L'article L. 2313-1 du CGCT précise concernant la publicité des données : « une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. »

¹³³ Le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention et l'arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention, pris en application de l'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, prévoit une obligation d'information (sur le site internet de la collectivité) sur les bénéficiaires de subventions au-delà de 23 000 € et sur les données essentielles de la convention de subvention associée (objet, montant nature, période et conditions de versement), avec une mise en ligne au plus tard trois mois à compter de la date de signature de la convention.

¹³⁴ L'article L. 2121-25 du CGCT mentionne que la publication des comptes rendus des séances de l'assemblée délibérante doit être réalisée sous le délai d'une semaine. L'article L. 2313-1 du CGCT relatif à la mise en ligne des documents d'informations budgétaires et financières et le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 sur les modalités de mise en ligne précisent les documents à déposer sur le site internet. Le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 et l'arrêté du 17 novembre 2017 déjà précités expliquent les mises en lignes des subventions et conventions s'y rapportant.

4.1.2 La vérification des régies par l'ordonnateur

Selon l'article L. 1617-17 du CGCT, l'ordonnateur, au même titre que le comptable, est chargé de contrôler le fonctionnement des régies et l'activité des régisseurs. Un contrôle administratif doit être réalisé régulièrement par l'ordonnateur sur le fonctionnement des régies. L'article R. 1617-17 du CGCT prévoit que le contrôle sur place peut être réalisé par le comptable et l'ordonnateur. Ce contrôle doit permettre de s'assurer du bon fonctionnement des régies.

Dans le cadre du contrôle, l'ordonnateur a transmis, pour chacune des régies (cf. annexe n° 1 – tableau n° 19), les arrêtés constitutifs (ainsi que les arrêtés modificatifs), les arrêtés de nomination des régisseurs et le cas échéant les arrêtés de clôture, conformément à la réglementation¹³⁵. En revanche, aucun document relatif à un contrôle administratif réalisé par l'ordonnateur n'a été communiqué. Celui-ci a indiqué qu'il n'avait effectué aucun contrôle des régies pendant la période examinée et qu'aucune régie n'avait connu de problèmes particuliers pendant cette même période. Seul, le comptable public a réalisé des contrôles de régies.

La chambre régionale des comptes recommande à l'ordonnateur de formaliser et réaliser un contrôle de ses régies. Dans sa réponse, il s'est engagé à régulariser la situation en réalisant des contrôles des régies.

Recommandation n° 5. : formaliser et réaliser le contrôle des régies par l'ordonnateur.

4.2 La fiabilité des comptes

L'analyse de la fiabilité a été réalisée sur le budget principal. Les comptes de la commune sont globalement correctement tenus au regard des résultats des contrôles opérés sur les éléments mentionnés ci-dessous qui n'appellent pas de remarque particulière :

- les modalités de vote de crédits et la conformité des ouvertures de crédits par rapport aux réalisations (aucun dépassement de crédits, pourcentages d'utilisation des crédits corrects) ;
- les affectations de résultats ;
- les travaux en régie ;
- les subventions d'investissement reçues transférables.

4.2.1 La fiabilité des résultats de l'exercice

4.2.1.1 Le contrôle des opérations comptables

Les opérations d'ordre, qui par définition n'engendrent aucune opération de trésorerie, doivent s'équilibrer en recettes et en dépenses et entre sections. Un examen des différentes

¹³⁵ Selon l'instruction codificatrice n° 06-31-A-B-M du 21 avril 2006, l'ordonnateur doit constituer un dossier pour chaque régie regroupant tout document relatif au fonctionnement de la régie et à la gestion du régisseur (acte constitutif de la régie, acte de nomination du régisseur, procès-verbaux de vérification effectués par l'ordonnateur ainsi que par le comptable, etc.)

écritures, relatives à ces opérations a été réalisé sur la période contrôlée : une seule opération relative aux intérêts courus non échus n'est pas équilibrée en 2018 pour un montant faible (cf. annexe n° 1 – tableau n° 20).

4.2.1.2 Le contrôle de l'annualité

4.2.1.2.1 L'émission des mandats de paiement et titres de recettes pendant l'exercice budgétaire

Le principe de l'annualité budgétaire est un principe général de la comptabilité publique. Toutefois, l'article L. 1612-11 du CGCT allonge l'année budgétaire pour certains comptes budgétaires et fixe la date de fin de la journée complémentaire au 31 janvier de l'année n+1 : cette dernière est la date limite possible de mandatement des dépenses et d'émission des titres de recettes de la section de fonctionnement ainsi que des opérations d'ordre budgétaires de l'exercice n. L'article D. 2342-3 du CGCT précise les modalités d'émission de mandats et de titres de recettes pendant la journée complémentaire.

Neuf mandats (n° 4206, 4208, 4210, 4212, 4214, 4216, 4218, 4220 et 4223 représentant 104 684 €) et dix titres de recettes (n° 2351 à 2354, 2393 à 2397 et 2408 correspondant à 390 881 €) de la section d'investissement de l'exercice 2020 relatifs à des remboursements d'annuité en capital d'emprunt (c/1641), à un marché de travaux (c/2312), à la perception de subventions (c/13) et de taxe d'aménagement (c/10226) ont été émis entre les 6 et 19 janvier 2021. Même si la plupart de ceux-ci correspondent à des mandats émis après paiement et à des titres émis après encaissement, ils auraient dû être émis au plus tard le 31 décembre 2020, date de clôture pour la section d'investissement. Cette situation était déjà présente lors de la clôture de l'exercice 2019. La commune devrait veiller à respecter l'année budgétaire réglementaire.

4.2.1.2.2 Le rattachement des charges et des produits de fonctionnement

La commune pratique le rattachement¹³⁶ des charges de fonctionnement (engagements dont le service a été fait mais non facturé) et des produits de fonctionnement non reçus mais dus au cours de l'exercice n. Selon les informations communiquées par les services de l'ordonnateur, les engagements (dépenses et recettes) sont examinés par les services communaux afin de déterminer les rattachements¹³⁷ à effectuer, la date limite de mandatement se situant mi-décembre (en accord avec la trésorerie municipale) et la ville n'utilisant plus l'option de la journée complémentaire.

Des différences existaient sur les charges et produits rattachés entre le compte de gestion 2019 et le compte administratif 2019 (cf. annexe n° 1 – tableau n° 21).

¹³⁶ Le rattachement des charges et des produits est effectué en application du principe d'indépendance des exercices et vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent. Le rattachement ne vise que la seule section de fonctionnement, la section d'investissement faisant apparaître des restes à réaliser. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative.

¹³⁷ En 2021, le seuil minimum de rattachement a été fixé à 200 €.

4.2.1.2.3 Les comptes transitoires ou d'attente

Les opérations ne pouvant être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé lors de leur enregistrement par le comptable, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement au compte 47. Ce compte doit être apuré dans les délais les plus brefs par imputation au compte définitif.

Les montants concernant ces opérations sont faibles par rapport aux recettes ou dépenses réelles de fonctionnement (cf. annexe n° 1 – tableau n° 22). Toutefois, au compte de gestion 2020, plusieurs de ces recettes et dépenses à régulariser sont antérieures à 2020 :

- pour les recettes, 56 726 € proviennent de l'exercice 2019 et 3 105 € sont antérieures à 2019 (dont 2 865 € correspondant à 39 titres de l'exercice 2009) ;
- pour les dépenses, 5 330 € proviennent de 2019 et 6 483 € sont antérieures à 2019 (dont 4 504 € correspondant à 11 mandats de l'exercice 2009).

L'ordonnateur et le comptable sont invités à se rapprocher afin de régulariser cette situation.

4.2.2 L'examen de la fiabilité du bilan

Un contrôle visant à vérifier que le bilan donne une image fidèle de son patrimoine a été effectué.

4.2.2.1 La gestion des immobilisations

Les opérations comptables relatives aux amortissements des immobilisations et à leurs cessions réalisées sur la période examinée étaient bien équilibrées. Les durées d'amortissement fixées par la commune sont conformes à la réglementation.

4.2.2.1.1 La tenue de l'inventaire

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14¹³⁸, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur qui tient l'inventaire et au comptable qui tient l'état de l'actif et le compte de gestion (en particulier, la balance), ces trois documents comptables devant correspondre.

À l'analyse de ces différents documents de l'exercice 2020 (cf. annexe n° 1 – tableaux n° 23 et 24), la balance du compte de gestion et l'état de l'actif ne sont pas concordants concernant les comptes d'amortissement et des discordances importantes existent sur plusieurs comptes d'immobilisations (comptes 20 à 28) entre les documents du comptable public et

¹³⁸ L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan.

l'inventaire tenu par l'ordonnateur. Des régularisations ont été réalisées par le comptable au cours de l'exercice 2021, seuls trois comptes d'amortissement¹³⁹ comportaient encore des différences entre la balance du compte de gestion et l'état de l'actif au 31 décembre 2021.

Des corrections doivent être effectuées sur ces trois documents afin de les mettre à jour et en concordance. L'ordonnateur et le comptable sont, en conséquence, invités à se rapprocher afin d'ajuster leurs documents comptables. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué travailler avec le service de gestion comptable de Tulle à l'amélioration de la concordance des comptes.

Recommandation n° 6. : mettre en concordance l'inventaire, l'état de l'actif et la balance du compte de gestion.

4.2.2.1.2 L'intégration des travaux

Bien que des opérations d'intégration des travaux (transferts des immobilisations en cours, quand celles-ci sont terminées, sur les comptes d'immobilisations corporelles) aient été réalisées pendant la période sous revue, des immobilisations imputées sur le c/238 « avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles » sont très anciennes et correspondent à des montants importants, comme par exemple :

- l'immobilisation n° 2003-08076 relative à « divers attente intégration CPA » pour un montant de 2 375 680 € avec une date d'acquisition au 1^{er} janvier 2003 ;
- l'immobilisation n° 2004-08602 relative à la « salle Auzelou nouvelle CPA » pour un montant de 2 081 130 € avec une date d'acquisition au 1^{er} janvier 2004.

Ces deux immobilisations auraient dû être transférées sur les comptes d'immobilisations corporelles en cours (c/231) lors de la production des justifications de l'exécution des travaux, puis intégrées sur les comptes d'immobilisations corporelles (c/21) une fois les opérations terminées.

La chambre régionale des comptes recommande à la commune de régulariser ces opérations et de communiquer au comptable public les opérations achevées, inscrites au chapitre budgétaire 23, afin de les transférer sur les comptes d'immobilisations corporelles et donner une image plus fidèle de son patrimoine. Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur s'est engagé à corriger ces anomalies anciennes.

Recommandation n° 7. : transférer les opérations de travaux achevées inscrites sur les comptes d'immobilisations en cours sur les comptes d'immobilisations corporelles.

4.2.2.2 Les provisions

La commune applique le principe de droit commun, les provisions semi-budgétaires qui permettent de constater une dépréciation, un risque, ou d'étaler une charge (principe de prudence). Pendant la période sous revue, aucune provision n'a été constituée.

¹³⁹ Il s'agit des comptes 28128, 28151 et 281533 pour un montant total de 19 504 €.

Par ailleurs, sur le compte de gestion 2020, même si les restes à recouvrer correspondent à des créances en majorité récentes, ils doivent être provisionnés (204 289 € sont antérieurs à 2019) (cf. annexe n° 1 – tableau n° 25). En effet, dans un souci de sincérité budgétaire, de transparence des comptes et de fiabilité des résultats, une provision doit être constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé¹⁴⁰ à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public. Les articles combinés L. 2321-1, L. 2321-2 (29°) et R. 2321-2 (3°) du CGCT disposent que les dotations aux provisions des créances présentant un risque avéré constituent une dépense obligatoire, quel que soit leur montant et sans établir de seuil quant à la taille de la commune. La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à se rapprocher du comptable pour lui communiquer les éléments nécessaires à la constitution des provisions requises. Dans sa réponse l'ordonnateur s'est engagé à provisionner les restes à recouvrer dès 2023.

4.2.2.3 Les opérations relatives à la dette

Tableau n° 8 : encours de dette

Au 31/12 (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Solde (compte de gestion) :							
C 1641	26 347 434,95	25 127 336,71	23 743 811,79	21 576 003,09	19 611 906,58	18 885 343,38	17 327 790,71
Correction ancien BA eau						-509 204,32	
C 1643	734 584,98	429 427,89	261 810,31	140 555,52	140 555,52	140 555,52	140 555,52
C 1676	0,00	0,00	0,00	1 227,00	2 454,00	3 681,00	
C 16818	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1 419,15	1 419,15
Total	27 082 019,93	25 556 764,60	24 005 622,10	21 717 785,61	19 754 916,10	18 521 794,73	17 469 765,38
Etat dette (compte administratif) :							
C 1641	26 768 339,67	25 548 241,44	24 164 716,51	21 996 907,79	20 032 811,28	18 797 043,76	16 848 695,38
C 1643	594 029,46	288 872,38	121 254,79	0,00	0,00	0,00	0,00
C 1676	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
C 16818	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	27 362 369,13	25 837 113,82	24 285 971,30	21 996 907,79	20 032 811,28	18 797 043,76	16 848 695,38
Différence	-280 349,20	-280 349,22	-280 349,20	-279 122,18	-277 895,18	-275 249,03	621 070,00

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après balances des comptes de gestion et états de la dette des comptes administratifs

¹⁴⁰ Principe rappelé par l'instruction codificatrice M14 (tome I, titre 2, chapitre 1 et tome II, titre 3, chapitre 4).

Dans le cadre du transfert de la compétence eau de la ville au syndicat du Puy des Fourches Vézère à compter du 1^{er} janvier 2020, la dette du budget annexe eau, dont l'encours représentait 509 204 €, a été inscrite sur le compte 1641 du budget principal dans le compte de gestion de l'exercice 2020 en attendant son transfert effectif au syndicat, transfert qui avait été prévu dans une délibération du 30 juin 2020 complétant une délibération du 10 décembre 2019. Les opérations comptables relatives au transfert de cette dette au syndicat du Puy des Fourches Vézère ont été réalisées au cours de l'exercice 2021 et retranscrites dans le compte de gestion de cette même année.

Malgré la différence corrigée dans le tableau précédent entre la balance du compte de gestion et les états de la dette du compte administratif (ne comprenant pas l'encours de la dette de l'ancien budget annexe eau) pour l'exercice 2020, il convient de constater que, pendant l'ensemble de la période sous revue, les encours de la dette ne sont pas concordants. La chambre régionale des comptes recommande à l'ordonnateur et au comptable de se rapprocher afin de mettre en conformité leurs documents comptables. Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué que, depuis, une mise en concordance a été réalisée à l'issue de travaux menés avec le comptable public.

Recommandation n° 8. : mettre en concordance l'encours de la dette dans les états de la dette du compte administratif et la balance du compte de gestion.
--

5 LA SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL

5.1 Présentation générale

Tableau n° 9 : présentation synthétique

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années	Variation 2021/2015
Produits de gestion	22 793 455	22 033 309	20 768 397	19 484 892	19 588 720	19 040 460	19 551 693	143 260 927	-14,2%
- Charges de gestion	18 324 534	17 656 892	16 981 582	15 642 217	15 899 285	15 570 551	15 601 982	115 677 043	-14,9%
= Excédent brut de fonctionnement	4 468 921	4 376 417	3 786 815	3 842 675	3 689 435	3 469 910	3 949 711	27 583 884	-11,6%
+/- Résultat financier	-983 827	-917 820	-788 127	-678 323	-568 816	-519 417	-463 214	-4 919 544	52,9%
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	29 577	15 169	-12 520	28 571	1 759	-92 378	-26 055	-55 878	-188,1%
= CAF brute	3 514 672	3 473 766	2 986 168	3 192 923	3 122 379	2 858 115	3 460 441	22 608 463	-1,5%
- Annuité en capital de la dette	2 410 574	2 525 255	2 351 143	2 289 063	1 964 097	1 935 768	1 948 348	15 424 248	-19,2%
= CAF nette ou disponible	1 104 098	948 510	635 025	903 860	1 158 282	922 347	1 512 093	7 184 216	37,0%
+ Recettes d'investissement hors emprunt	853 912	1 558 057	1 972 373	1 109 957	1 443 972	2 564 856	1 931 424	11 434 551	126,2%
= Financement propre disponible	1 958 010	2 506 568	2 607 399	2 013 816	2 602 254	3 487 204	3 443 517	18 618 767	75,9%
- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	2 612 960	2 730 808	3 756 372	1 942 672	3 817 594	3 626 992	5 608 576	24 095 975	114,6%
- Autres dépenses nettes d'investissement	161 178	111 166	208 369	36 500	128 165	251 993	73 704	971 076	-54,3%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-816 128	-335 407	-1 357 343	34 644	-1 343 505	-391 782	-2 238 763	-6 448 285	-174,3%
Nouveaux emprunts de l'année (y c. pénalités de réaménagement)	1 435 000	1 000 000	800 000	0	0	700 000	900 000	4 835 000	-37,3%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	618 872	664 593	-557 343	34 644	-1 343 505	308 218	-1 338 763	-1 613 285	-316,3%
Fonds de roulement net global au 31 décembre	1 175 646	1 840 238	1 282 896	1 331 272	-12 234	640 948	-697 713		-159,3%
- Besoin en fonds de roulement global	19 868	-91 352	642 447	-566 420	-386 101	22 539	-336 215		-1792,3%
= Trésorerie nette au 31 décembre	1 155 778	1 931 591	640 449	1 897 692	373 868	618 409	-361 498		-131,3%
dont trésorerie active	1 155 778	1 931 591	640 449	1 897 692	373 868	618 409	438 502		-62,1%
dont trésorerie passive	0	0	0	0	0	0	800 000		N.C.
Encours de dette au 31 décembre	27 082 020	25 556 765	24 005 622	21 717 786	19 754 916	18 546 186	17 494 157		-35,4%
Capacité de désendettement en années au 31 décembre (dette / CAF brute)	7,7	7,4	8,0	6,8	6,3	6,5	5,1		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

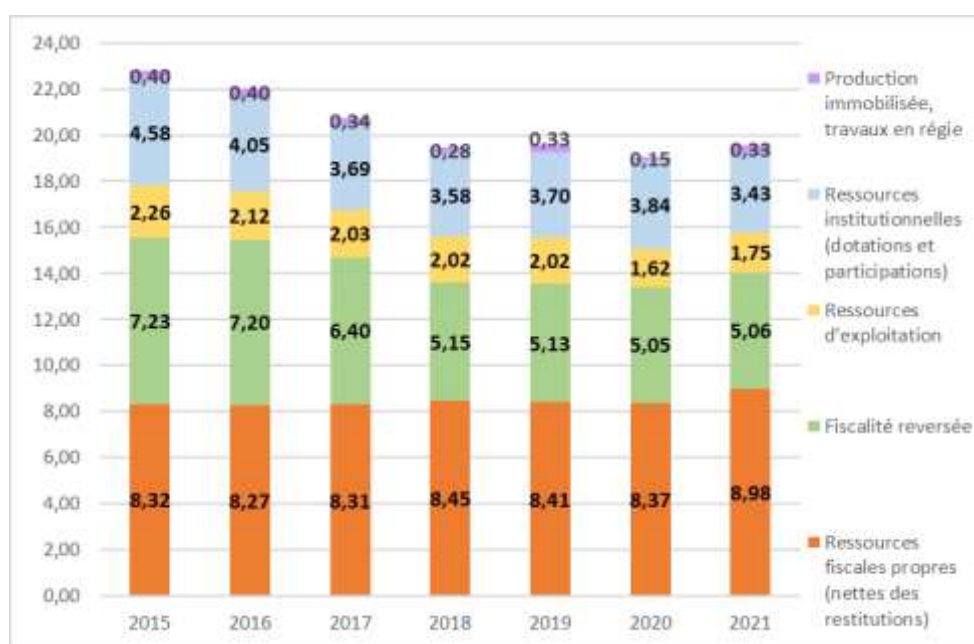
Sur la période 2015-2021, contrairement à l'excédent brut de fonction (EBF) et à la capacité d'autofinancement (CAF) brute, la CAF nette s'améliore du fait essentiellement de la baisse du remboursement de l'annuité en capital de la dette. En 2020, l'EBF était supérieur à la

moyenne de la strate¹⁴¹ alors que les CAF brute et nette étaient inférieures, la CAF nette étant particulièrement faible par rapport à la moyenne.

Comme le financement propre disponible n'a pas été suffisant pour financer les dépenses d'investissement sur l'ensemble de la période, le besoin de financement en découlant a été couvert par le recours à l'emprunt et par une mobilisation importante du fonds de roulement, ce dernier étant même devenu négatif en 2021 (- 697 713 €). Afin de faire face à cette situation difficile, la commune a dû contracter une ligne de trésorerie (pour 800 000 €).

5.2 Les produits de gestion

Graphique n° 5 : évolution des produits de gestion (en M€)



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Sur la période 2015-2021, les produits de gestion ont diminué de 14,2 % (soit - 3,24 M€) (cf. annexe n° 2 – tableau n° 26). En 2020, ces recettes étaient plus faibles que la moyenne de la strate, elles correspondaient à 1 231 €/habitant pour une moyenne de 1 267 €/habitant.

En 2021, 72 % des produits de gestion provenaient de la fiscalité (46 % des ressources fiscales propres et 26 % de la fiscalité reversée), les ressources institutionnelles et les ressources d'exploitation ne représentant respectivement que 18 % et 9 % et la production immobilisée étant marginale.

¹⁴¹ Les moyennes nationales par habitant ont été calculées sur l'exercice 2020 en agrégeant l'ensemble des communes de 10 000 à 19 999 habitants appartenant à un groupement à fiscalité professionnelle unique par rapport à leurs comptes de gestion. Cette agrégation permet d'obtenir des ratios moyens nationaux sensiblement identiques aux ratios calculés par la DGFIP.

5.2.1 La fiscalité nette

L'ensemble de la fiscalité nette, soit les ressources fiscales propres (nettes des restitutions) et la fiscalité reversée, en baisse (- 9,7 %, soit - 1,52 M€ entre 2015 et 2021), constitue le premier poste des produits de gestion, son poids ayant progressé en passant de 68 % à 72 % sur la période examinée. En 2020, elle représentait 868 €/habitant contre 892 €/habitant pour la moyenne nationale de la strate.

5.2.1.1 Les ressources fiscales propres

Contrairement à l'ensemble de la fiscalité totale nette, la part concernant les ressources fiscales propres nettes des restitutions a progressé (soit + 7,9 % ou + 654 918 €) sur la période 2015-2021. Ces recettes fiscales, ne représentant que 541 €/habitant en 2020 contre 675 €/habitant pour la moyenne de la strate, sont prépondérantes dans les produits de gestion et plus particulièrement dans la fiscalité nette. Elles proviennent essentiellement du produit des impôts locaux (soit 92 % des ressources fiscales propres) en hausse de 7,7 % (soit + 589 550 €) sur la période examinée (cf. annexe n° 2 – tableau n° 27), le montant des taxes foncières et d'habitation par habitant en 2020 était inférieur à la moyenne nationale (501 €/habitant contre 572 €/habitant). Les produits de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux, des taxes sur activités industrielles (taxes sur l'électricité) et des taxes sur activités de service et domaine (droits de place)¹⁴² constituent les autres ressources fiscales propres.

La progression du produit théorique de la fiscalité directe communale de 1,7 % entre 2015 et 2020 provient majoritairement de l'augmentation des bases fiscales (cf. annexe n° 2 – tableau n° 28). En 2019, l'assemblée municipale a décidé de baisser son taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 28,88 % à 28,24 % pour « *neutraliser l'effet bases* »¹⁴³ de l'évolution des valeurs locatives inscrites dans la loi de finances pour 2019, les taux des taxes d'habitation et du foncier non bâti étant inchangés sur l'ensemble de la période examinée. Le taux moyen global de la fiscalité directe de 19 % est stable de 2015 à 2020. Le produit de la TFPB constitue la première ressource fiscale directe (72 % sur l'ensemble de la période), suivi par celui de la taxe d'habitation (27 %), le produit de la taxe sur le foncier non bâti étant marginal (1 %).

Pour la période 2015-2020, le produit théorique total par habitant de ces trois taxes pour Tulle est plus faible que les moyennes régionales et nationales mais supérieur à la moyenne départementale (cf. annexe n° 2 – graphique n° 11). Les bases fiscales de Tulle, inférieures aux différentes moyennes par habitant, sont faibles : la part des foyers non imposables est importante par rapport aux différentes moyennes¹⁴⁴, le revenu fiscal moyen par foyer est inférieur aux moyennes¹⁴⁵ et la valeur locative moyenne des locaux d'habitation est également plus faible que

¹⁴² Les recettes de stationnement imputées sur le c/7337 de 2015 à 2018 puis, à partir de 2019, sur le c/70321 ont été inscrites sur le c/70321 pour toute la période 2015-2021 afin d'harmoniser ces ressources dans l'analyse financière.

¹⁴³ Fixée à 2,2 % (rapport du DOB 2019).

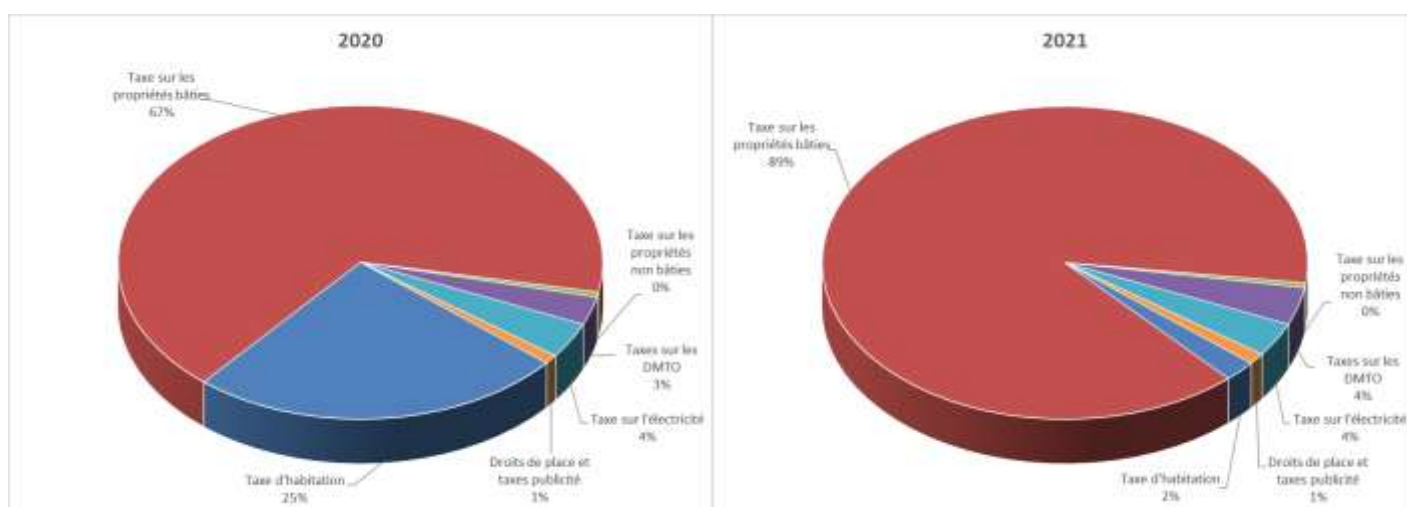
¹⁴⁴ En 2020, la part des foyers non imposables était de 50,1 % contre 49,6 % pour la moyenne départementale, 47,3 % pour la moyenne régionale et 49,4 % pour la moyenne nationale selon la fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) de la DGFIP.

¹⁴⁵ En 2020, le revenu fiscal moyen par foyer était de 22 242 € contre 22 601 € pour la moyenne départementale, 26 692 € pour la moyenne régionale et 27 171 € pour la moyenne nationale selon la fiche AEFF de la DGFIP.

les moyennes¹⁴⁶. Par conséquent, le potentiel fiscal¹⁴⁷ par habitant et le potentiel financier¹⁴⁸ par habitant se situent à des niveaux plus bas que les moyennes. Toutefois, les marges de manœuvre de Tulle, même si elles sont limitées, ont légèrement progressé, puisque le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal¹⁴⁹ a diminué entre 2015 et 2020 en passant de 98,4 % à 96,3 %.

La municipalité ne disposant pas de bases fiscales importantes, ce sont les taux des taxes foncières¹⁵⁰, plus élevés que les moyennes, qui augmentent le produit fiscal théorique, le taux de la taxe d'habitation ayant été fixé à un niveau légèrement supérieur à la moyenne départementale mais inférieur aux moyennes régionales et nationales. L'effort fiscal est supérieur à la moyenne de la strate¹⁵¹. Concernant les politiques d'abattement sur la taxe d'habitation, les taux pour charges de famille correspondent au minimum légal, aucun abattement général et spécial à la base n'a été voté par la commune.

Graphique n° 6 : répartition des ressources fiscales avant et après la réforme de la taxe d'habitation



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après états fiscaux 1288 M de la DGFIP, contribution coefficient correcteur appliqué sur la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2021 et comptes de gestion

¹⁴⁶ En 2020, la valeur locative moyenne des locaux d'habitation était de 3 206 € contre 3 428 € pour la moyenne départementale, 3 901 € pour la moyenne régionale et 3 764 € pour la moyenne nationale selon la fiche AEF.

¹⁴⁷ Le potentiel fiscal est un indicateur de la richesse fiscale de la commune, il est déterminé par application aux bases communales des taxes directes locales du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes. En 2020, le potentiel fiscal par habitant était de 972 € contre 1 088 € pour la moyenne nationale de la strate selon la fiche individuelle DGF de la DGCL.

¹⁴⁸ Il correspond au potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire hors compensation. En 2020, il était de 1 103 € contre 1 186 € pour la moyenne nationale de la strate selon la fiche individuelle DGF de la DGCL.

¹⁴⁹ Ce coefficient mesure le niveau de la pression fiscale en rapportant le produit fiscal au potentiel fiscal.

¹⁵⁰ Les taux du foncier bâti sont supérieurs à toutes les moyennes. Le taux du foncier non bâti est supérieur aux moyennes régionales et nationales mais inférieur aux moyennes départementales.

¹⁵¹ L'effort fiscal est le rapport entre le produit fiscal réellement perçu par la collectivité et le potentiel fiscal. Un effort fiscal supérieur à 1 signifie que les contribuables de la collectivité s'acquittent de taux plus élevés que la moyenne nationale, elle recevra davantage de dotations de l'État (et inversement). En 2020, l'effort fiscal était de 1,43 contre 1,21 pour la moyenne nationale de la strate selon la fiche individuelle DGF de la DGCL.

À partir du 1^{er} janvier 2021, un nouveau schéma de financement des communes a été mis en œuvre, dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales. Si environ 80 % des foyers fiscaux n'acquittent plus de TH sur leur résidence principale depuis 2020, les 20 % restant sont progressivement exonérés depuis 2021 et jusqu'en 2023, mais le produit de la TH acquittée par ces redevables est désormais perçu par l'État. La perte de ces recettes fiscales est compensée par le transfert de la part départementale de la TFPB corrigée par un coefficient correcteur¹⁵² qui équilibre les compensations et neutralise les écarts des produits avant et après réforme, soit par une retenue, soit par un complément de fiscalité. Les communes conservent le produit de la TH sur les résidences autres que principales (résidences secondaires, autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale, logements vacants, etc.), mais pour les impositions établies au titre de 2021 et 2022, le taux appliqué est celui de 2019.

Dans le cadre du plan de relance et la mise en œuvre de l'allègement des impôts de production des entreprises, les bases d'imposition des établissements industriels pour la TFPB sont réduites de moitié à partir de 2021. Cette réforme signifie, pour les communes, une baisse des bases d'imposition prévisionnelles 2021 de TFPB par rapport à celles de 2020 et, par suite, une diminution du produit de TFPB attendu. Afin de neutraliser cet effet, l'État verse une compensation¹⁵³ égale à la perte de bases résultant de cette réduction de moitié de la valeur locative cadastrale sur les locaux industriels par le taux d'imposition 2020.

**Tableau n° 10 : ressources fiscales théoriques pour l'exercice 2021
(corrigées par le coefficient correcteur et hors lissage)**

en €	Bases d'imposition	Taux voté	Produit théorique
Taxe foncière sur les propriétés bâties	19 585 407	49,59% (*)	9 712 403
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	55 829	79,00%	44 105
Ressources fiscales dont les taux ont été votés par la commune en 2021			9 756 508
Taxe d'habitation sur les résidences autres que principales (taux voté en 2019)	1 954 079	9,89%	193 258
Ressources fiscales pour la commune			9 949 767
Contribution coefficient correcteur appliqué sur la TFPB			-1 806 423
Ressources fiscales corrigées par le coefficient correcteur			8 143 344

(*) : dont taux communal : 28,24% et taux départemental : 21,35%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après états fiscaux 1259, 1288 de la DGFIP et données transmises par le comptable public

¹⁵² Le montant transféré de la TFPB départementale n'est pas automatiquement égal au montant de la ressource de la TH perdue par la commune, il peut être différent : on parle dans ce cas de commune « surcompensée », ou « sous-compensée ». Pour garantir la compensation à l'euro près des communes, l'article 16 de la LFI 2020 a mis en place un mécanisme de correction destiné à égaliser les produits avant et après réforme : le coefficient correcteur, calculé par la DGFIP avec les montants définitifs des recettes fiscales perçues en 2020 (y compris allocations compensatrices des exonérations), est figé dans le temps depuis 2021 et s'appliquera chaque année.

¹⁵³ Une allocation compensatrice pour la perte du produit de la TFPB sur les locaux industriels est perçue à compter de 2021 par les communes (c/74834) : pour Tulle, elle a correspondu à 105 852 € en 2021 (cf. état fiscal n° 1259 de la DGFIP et le compte administratif 2021).

À la suite de l'application de ces réformes fiscales, Tulle qui se trouve être une commune « surcompensée » a subi, en 2021, une retenue sur son produit de TFPB pour un montant de 1,81 M€, les taux votés des deux taxes foncières restant inchangés par rapport à 2020¹⁵⁴ (y compris le taux départemental de TFPB). Au budget primitif 2022, ces taux n'évoluent pas.

5.2.1.2 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée constitue le deuxième poste des produits de gestion et correspondait en 2020 à 327 €/habitant, niveau important par rapport à la moyenne de la strate, celui-ci se situant à 217 €/habitant.

Elle a diminué de 30 % (soit - 2,17 M€) entre 2015 et 2021 (cf. annexe n° 2 – tableau n° 29) en raison principalement de la chute des reversements effectués par Tulle Agglo et, plus particulièrement, de la baisse de l'attribution de compensation¹⁵⁵ perçue résultant des transferts du centre aqua-récréatif (en 2017, - 465 134 €), de la participation au SDIS (en 2018, - 1 375 617 €) et de la voirie (- 35 324 € par an sur toute la période), la dotation de solidarité communautaire (DSC)¹⁵⁶ ayant peu évolué.

Avant transfert à Tulle Agglo, des fonds de concours pour le centre aqua-récréatif avaient été versés à la ville en 2015 et 2016 par la communauté d'agglomération. Depuis 2017, la commune perçoit le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)¹⁵⁷, défini selon le régime de droit commun¹⁵⁸.

5.2.2 Les ressources institutionnelles et les ressources d'exploitation

Les ressources institutionnelles qui ont chuté sur la période 2015-2021 (- 25,1 %, soit - 1,15 M€) (cf. annexe n° 2 – tableau n° 30) constituent le troisième poste des produits de gestion. En 2020, elles étaient inférieures à la moyenne de la strate et correspondaient à 248 €/habitant contre 276 €/habitant pour la moyenne, la dotation globale de fonctionnement (DGF) étant très

¹⁵⁴ Taux TFPB communal : 28,24 %, taux de TFB départemental : 21,3 % et taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) communal : 79,00 %.

¹⁵⁵ L'attribution de compensation a pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés lorsqu'un EPCI opte pour le régime de fiscalité professionnelle unique et lors de chaque transfert de compétence entre l'EPCI et ses communes-membres.

¹⁵⁶ La DSC est un outil de solidarité à la disposition des intercommunalités relevant, plus particulièrement, du régime de la fiscalité professionnelle unique, au profit de leurs communes-membres. Elle répond à une volonté de péréquation et d'équité dans la répartition des ressources et des charges au sein des territoires intercommunaux.

¹⁵⁷ Le FPIC, premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal, est alimenté par prélèvement sur les ressources fiscales des EPCI à fiscalité propre et des communes isolées dont la richesse financière excède un certain seuil. Les sommes sont redistribuées aux EPCI et communes moins favorisées classés en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges dont l'effort fiscal est supérieur à un seuil. La mesure de la richesse se fait de façon consolidée à l'échelon intercommunal (EPCI et communes membres) avec le potentiel financier agrégé (par rapport au potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national). Cette approche permet de neutraliser les choix fiscaux des intercommunalités et ainsi de comparer des EPCI de catégories différentes.

¹⁵⁸ La loi prévoit une répartition de droit commun pour le prélèvement et le reversement du FPIC entre l'EPCI et ses communes-membres définie en fonction de plusieurs critères (population, potentiel financier par habitant, potentiel fiscal par habitant, revenu par habitant, etc.), toutefois, par dérogation, l'organe délibérant peut procéder à une répartition alternative.

proche de la moyenne de la strate (173 €/habitant contre 176 €/habitant pour la moyenne). La DGF, principale ressource institutionnelle, a diminué de 22,2 % (soit - 764 729 €) à cause de sa composante dotation forfaitaire, et plus spécifiquement, de la mise en œuvre de la contribution au redressement des finances publiques qui a représenté une perte de 1,05 M€ pour les exercices 2015 à 2017. Les compensations ont fortement régressé en 2021 à cause de la réforme de la taxe d'habitation, la commune ne recevant plus désormais l'allocation compensatrice pour exonérations de cette taxe, seule la compensation pour perte du produit de la TFPB sur les locaux industriels dans le cadre du plan de relance, évoquée précédemment, a été perçue.

Les ressources d'exploitation, quatrième poste des produits de gestion, ont également chuté de 22,5 % (soit - 508 429 €) (cf. annexe n° 2 – tableau n° 31)¹⁵⁹. Cette baisse de recettes provient, pour une part, du transfert du centre aqua-récréatif à la communauté d'agglomération et, pour une autre part, des pertes de recettes liées à la crise sanitaire¹⁶⁰.

5.3 Les charges de gestion

Graphique n° 7 : évolution des charges de gestion (en M€)



Source : CRC nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

¹⁵⁹ Les recettes de stationnement imputées sur le c/7337 de 2015 à 2018 puis, à partir de 2019, sur le c/70321, ont été inscrites sur le c/70321 pour toute la période 2015-2021 afin d'harmoniser ces ressources dans l'analyse financière.

¹⁶⁰ Selon les données transmises par la commune, cette perte de recettes liée à la crise sanitaire correspondait à 269 505 € en 2020 (167 869 € pour les horodateurs et abonnements, 53 996 € pour la musique 3^{ème} trimestre, 44 072 € pour le stationnement payant verbalisation et 3 040 € pour le remboursement de fournitures restauration) (délibérations du 28 mai 2020).

Les charges de gestion diminuent de 14,9 % (- 2,72 M€) entre 2015 et 2021 (cf. annexe n° 2 – tableau n° 26), baisse moins importante que celle des produits de gestion. La politique menée par la commune tend à maîtriser les dépenses de fonctionnement. En 2020, ces charges de gestion qui représentaient 1 007 €/habitant étaient inférieures à la moyenne de la strate (1 049 €/habitant).

Les charges de personnel, prépondérantes sur l'ensemble de la période examinée, correspondaient à 62 % en 2020 des charges courantes¹⁶¹, pourcentage sensiblement identique à la moyenne de la strate (soit 61 %) mais en progression par rapport au début de la période (soit 57 % en 2015). Les charges à caractère général, nettement inférieures, constituent le deuxième poste de dépenses, suivies des subventions de fonctionnement et des autres charges de gestion.

La part des charges peu élastiques (taux de rigidité)¹⁶² a évolué favorablement sur la période en passant de 60 % à 57 %.

5.3.1 Les charges de personnel

Premier poste des charges de gestion sur l'ensemble de la période examinée (soit 64 % en 2021), les charges de personnel par habitant étaient inférieures à la moyenne de la strate en 2020 (645 €/habitant contre 657 €/habitant pour la moyenne).

Les charges totales de personnel brutes et nettes des remboursements de mises à disposition (MAD) ont diminué (soit - 8 % ou - 882 504 € pour les charges brutes) entre 2015 et 2021 (cf. annexe n° 2 – tableau n° 32). Les charges de personnel nettes représentaient un peu moins de la moitié des produits de gestion sur toute la période.

La baisse des charges de personnel provient essentiellement des transferts du personnel du centre aqua-récréatif (soit 12 agents) (cf. annexe n° 2 – tableau n° 33). Depuis, la commune a cherché à mener une politique de maîtrise de l'évolution de ces dépenses, les effectifs pourvus ayant peu évolué entre 2017 et 2021 : 288 ETPT¹⁶³ au 31 décembre 2015, 264 ETPT au 31 décembre 2017 et 262 ETPT au 31 décembre 2021.

Les rémunérations du personnel titulaire, prépondérantes dans l'ensemble des rémunérations du personnel de la commune, ont régressé de 12,2 % (soit - 855 343 €). La part du régime indemnitaire voté par l'assemblée délibérante et les heures supplémentaires correspondent en moyenne à 15 % des rémunérations du personnel titulaire. Le régime indemnitaire a été revu avec la mise en place progressive du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)¹⁶⁴ à compter du 1^{er} mai 2018. Au cours de période examinée, la part du personnel non titulaire a progressé, le poids des rémunérations de celui-ci passant de 4 % à 11 %.

¹⁶¹ Les charges courantes intègrent aux charges de gestion les frais financiers et pertes de change.

¹⁶² Poids que représentent les charges de personnel, les charges d'intérêts et pertes de change et les contingents et participations obligatoires par rapport aux recettes réelles de fonctionnement.

¹⁶³ ETPT : équivalent temps plein travaillé.

¹⁶⁴ Le RIFSEEP est le nouvel outil indemnitaire de référence qui remplace la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique.

L'évolution des charges de personnel résulte également du glissement vieillesse technicité (GVT)¹⁶⁵, de la hausse du point d'indice intervenue en 2016 et 2017 et du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR)¹⁶⁶.

Tableau n° 11 : évolution du coût du GVT, des revalorisations catégorielles et du point d'indice et du PPCR

en €	GVT	Hausse du point d'indice	Revalorisations catégorielles	PPCR	Total
2015	75 000		100 300		175 300
2016	45 000	28 865			73 865
2017	45 000	51 873		73 302	170 175
2018	45 000			25 000	70 000
2019	35 000			32 000	67 000
2020	30 000				30 000
Total	275 000	80 738	100 300	130 302	586 340

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après données transmises par les services de la commune

Une prime exceptionnelle en faveur des agents mobilisés dans la gestion de la crise sanitaire, mise en place par une délibération du 29 septembre 2020, a été attribuée, en 2020, à 174 agents pour un montant total de 20 118 €¹⁶⁷.

5.3.2 Les charges de gestion hors charges de personnel

Ces charges qui correspondent aux charges à caractère général, aux subventions de fonctionnement et aux autres charges de gestion ont diminué sur la période 2015-2021.

Les charges à caractère général constituant le deuxième poste de gestion (soit 21 % en 2021), inférieures à la moyenne de la strate, représentaient 204 €/habitant contre 253 €/habitant pour la moyenne en 2020. La baisse de ces charges de 11,6 % (soit - 425 880 €) sur la période provient majoritairement des économies réalisées en matière d'énergie (renégociation des contrats de gaz et d'électricité et dispositif d'éclairage revu), les dépenses d'énergie correspondant à 31 % des charges à caractère général en 2021, et des charges relatives au fonctionnement du centre aqua-récréatif transféré à Tulle Agglo au 1^{er} janvier 2017 (cf. annexe n° 2 – tableau n° 34).

Les subventions de fonctionnement, troisième poste des charges de gestion (10 % en 2021) ont diminué de 15,4 % (soit - 273 041 €) sur la période avec la baisse des subventions attribuées aux personnes de droit privé (soit - 33,3 %, - 335 311 €) (cf. annexe n° 2 – tableau n° 35). En 2020, elles représentaient 111 €/habitant et étaient supérieures à la moyenne (soit

¹⁶⁵ Indicateur d'évolution de la masse salariale qui permet de valoriser les avancements d'échelons et de grades, les promotions internes et les remplacements des agents en fin de carrière par des agents avec moins d'ancienneté.

¹⁶⁶ Le PPCR est un protocole de modernisation du statut réformant les trois fonctions publiques sur la période 2016-2020 et ayant pour objectif de mieux reconnaître l'engagement des fonctionnaires en revalorisant leurs grilles indiciaires et en améliorant leurs perspectives de carrière.

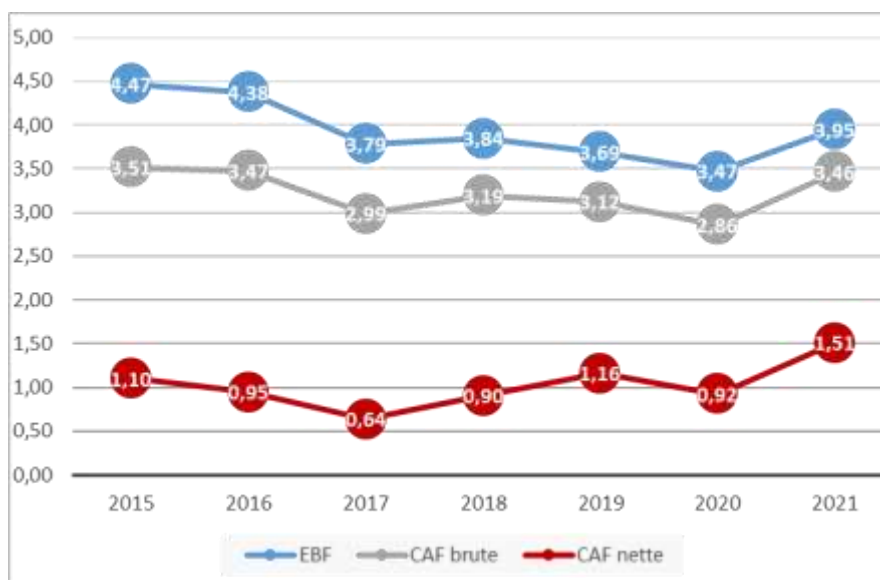
¹⁶⁷ Extraction des fichiers de paie transmis avec les comptes de gestion : code 4616 « prime exceptionnelle Covid 19 (FPT FPE) ».

89 €/habitant). Chaque année, des subventions ont été versées au budget annexe restauration pour un montant variant entre 224 830 € à 310 600 € suivant les exercices et, à partir de 2019, au budget annexe centre de santé (70 000 € en 2019, 110 250 € en 2020 et 100 000 € en 2021). Dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire et du plan de soutien au commerce local¹⁶⁸, en 2020, la commune a accompagné les commerces de proximité en attribuant une aide forfaitaire de 1 000 €, le montant total de cette aide s'est élevé à 156 000 €.

Les autres charges de gestion, représentant 48 €/habitant contre 50 €/habitant pour la moyenne en 2020, ont fortement régressé à la suite du transfert, en 2018, à Tulle Agglo, de la contribution versée au SDIS (1,38 M€ de 2015 à 2017).

5.4 L'autofinancement

Graphique n° 8 : évolution des soldes intermédiaires de gestion (en M€)



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après logiciel Anafi et comptes de gestion

Entre 2015 et 2021, les produits de gestion ont diminué de manière plus importante que les charges de gestion avec pour conséquence une baisse de l'EBF (soit - 11,6 %, - 519 210 €) (cf. annexe n° 2 – tableau n° 26). Toutefois, ce ratio, permettant d'évaluer la capacité de la commune à dégager un excédent sur sa gestion courante, était légèrement supérieur à la moyenne de la strate en 2020, représentant 224 €/habitant et 18 % des produits de gestion contre 218 €/habitant et 17 % des produits de gestion pour la moyenne des communes de la strate.

La CAF brute, qui représente l'excédent résultant de la section de fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement (remboursement de la dette, dépenses d'équipement, etc.), a connu, sur l'ensemble de la période, une évolution proche de celle de l'EBF, la baisse de la CAF brute étant toutefois nettement inférieure à celle de l'EBF (soit

¹⁶⁸ Délibération n° 1a du 28 mai 2020 relative au plan de soutien au commerce local – création d'un fonds communal d'accompagnement des commerces de proximité et approbation de la convention de principe en résultant.

- 1,5 %, - 54 230 €) du fait de la forte diminution des charges financières (soit - 52,9 %, - 520 612 €). La CAF brute correspondait, en 2020, à 15 % des produits de gestion et à 185 €/habitant, niveau inférieur à la moyenne de la strate (soit 194 €/habitant).

Contrairement aux deux soldes intermédiaires de gestion précédents, la CAF nette, c'est-à-dire le reliquat disponible pour autofinancer les dépenses d'équipement de la commune après déduction de l'annuité en capital de la dette, a progressé sur la période examinée (soit + 37 %, + 407 995 €) pour atteindre son niveau le plus élevé en 2021, le remboursement en capital de la dette ayant diminué de manière importante (soit - 19,2%, - 462 226 €). En 2020, la CAF nette, dont le montant était inférieur à celui de 2021 (soit 98 €/habitant), ne représentait cependant que 60 €/habitant alors que la moyenne de la strate correspondait à 109 €/habitant.

Bien qu'en amélioration en 2021, la situation financière demeure fragile, la commune devra veiller à dégager davantage d'autofinancement en continuant à maîtriser ses dépenses et en optimisant ses recettes de fonctionnement.

5.5 L'investissement

5.5.1 Les dépenses d'équipement et les recettes d'investissement hors emprunt

Les dépenses d'équipement ont représenté 24,1 M€ entre 2015 et 2021, variant de 1,94 à 5,61 M€ par an (cf. annexe n° 2 – tableau n° 36). Ramenées à la population, elles s'élevaient à 235 €/habitant en 2020, montant plus faible que la moyenne de la strate (282 €/habitant). Toutefois, ces dépenses ont fortement progressé en 2021 pour atteindre leur niveau le plus élevé de la période et correspondre à un montant de 365 €/habitant. Sur l'ensemble de la période, les dépenses d'équipement les plus importantes ont concerné l'aménagement urbain (2,86 M€), la voirie (2,55 M€), la cité de l'accordéon (2,58 M€) et le stade de Cueille (2,54 M€).

Sur la période 2015-2021, les principales recettes d'investissement hors emprunt provenaient des subventions d'investissement perçues (soit 43 % des recettes d'investissement hors emprunt) et du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) (soit 23 %), ceux-ci évoluant en fonction des investissements réalisés par la commune, mais aussi des fonds affectés à l'équipement (soit 26 %) (en particulier, les amendes de police pour 1,32 M€ et la dotation d'équipement des territoires ruraux pour 1,20 M€). En 2020, ces ressources d'investissement correspondaient à 166 €/habitant, montant supérieur à la moyenne de la strate (149 €/habitant).

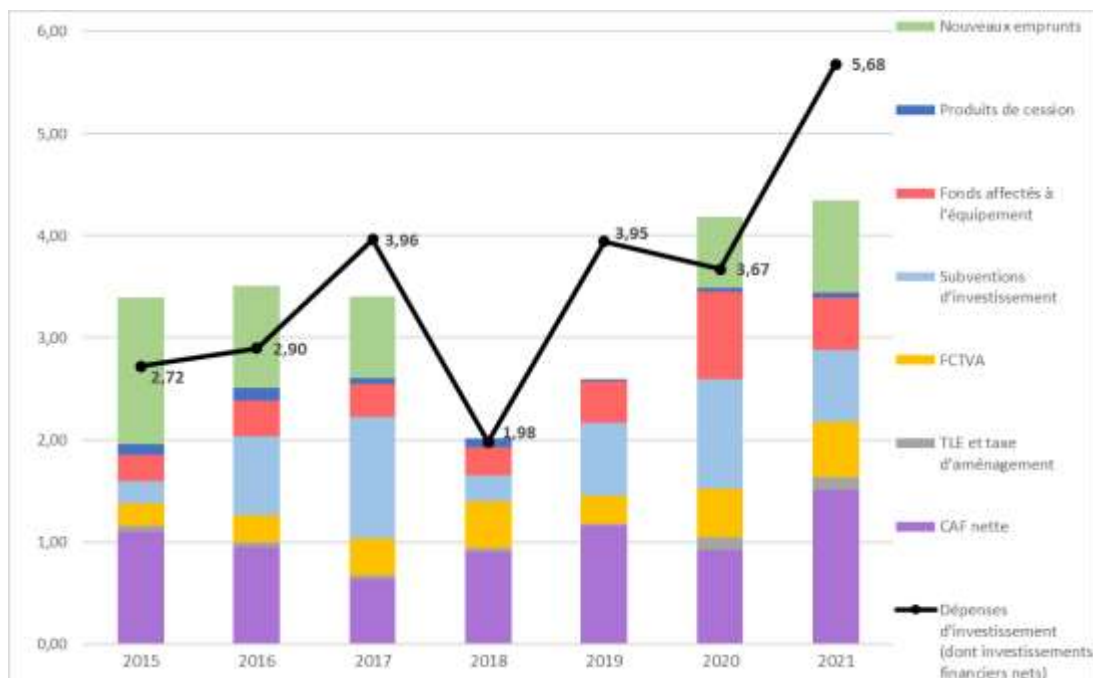
5.5.2 Le recours à de nouveaux emprunts et la forte mobilisation du fonds de roulement pour compenser un financement propre insuffisant

Le financement propre disponible, cumulé sur la période examinée, était composé pour 61 % des recettes d'investissement hors emprunt et pour seulement 39 % de la CAF nette (autofinancement). Contrairement aux exercices budgétaires précédents, en 2020, le financement propre était conséquent et représentait 226 €/habitant contre 258 €/habitant pour la moyenne de la strate.

Sur l'ensemble de la période 2015-2021, le financement propre disponible couvrait 77 % des dépenses d'équipement, l'effort d'investissement cumulé de la commune était soutenable.

Toutefois, en 2021, faisant suite à une forte progression des dépenses d'équipement, l'effort d'investissement est devenu très important pour la commune et, par conséquent, à surveiller.

Graphique n° 9 : financement des dépenses d'investissement (en M€)



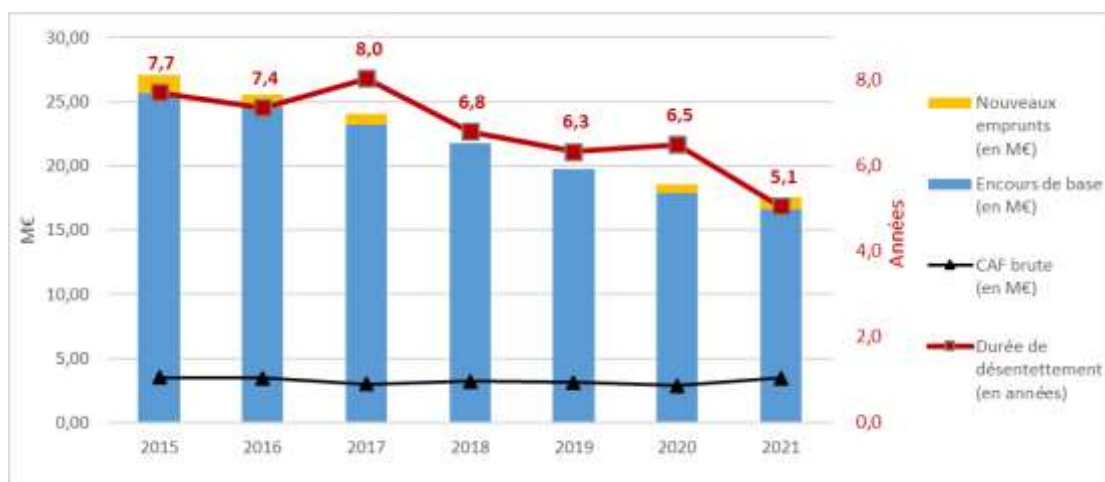
Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Dans ces conditions, sur l'ensemble de la période examinée, en raison d'un financement propre insuffisant, la commune avait un besoin de financement de 6,45 M€ assuré majoritairement par l'endettement. Afin de combler ce besoin de financement, la commune a dû contracter 4,84 M€ de nouveaux emprunts et a mobilisé fortement son fonds de roulement, c'est-à-dire ses réserves, pour 1,61 M€, ce dernier devenant négatif en 2021 (soit - 697 713 €).

5.5.2.1 La politique de désendettement menée par la commune

En passant de 27,1 M€ à 17,5 M€, l'encours de la dette a diminué de manière importante entre 2015 et 2021 (soit - 35,4 %, - 9,59 M€) (cf. annexe n° 2 – tableau n° 37) malgré la mobilisation de nouveaux emprunts. Ainsi, la durée de désendettement (encours de la dette / CAF brute) de la commune a baissé sur la période examinée et s'est toujours située en dessous du seuil indicatif des 12 ans¹⁶⁹. En effet, depuis 2014, la commune a décidé de mettre en œuvre une politique de désendettement afin de « ramener ses ratios de gestion sur des niveaux plus acceptables et plus proches des communes de tailles et fonctions équivalentes », l'objectif du mandat précédent (2014-2020) étant de réduire l'encours de 1 M€ par an en moyenne.

¹⁶⁹ Article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 : le plafond national de référence à ne pas dépasser a été fixé à 12 ans pour les communes et EPCI à fiscalité propre.

Graphique n° 10 : évolution de l'encours de la dette¹⁷⁰ et de la durée de désendettement

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Toutefois, au 31 décembre 2020, le niveau de l'encours de dette par habitant était encore plus élevé que la moyenne des communes de la strate (1 199 €/habitant contre 846 €/habitant) et la commune avait encore une durée de désendettement supérieure à la moyenne (6,5 ans contre 4,4 ans)¹⁷¹. À cette même date, la soutenabilité de la dette ne posait aucun problème, le ratio de désendettement étant inférieur à la durée résiduelle moyenne de la dette¹⁷². Fin 2021, le taux de désendettement, en baisse par rapport à 2020, était de 5,1 ans¹⁷³.

Au 31 décembre 2021, le taux d'intérêt apparent ou taux moyen de la dette était de 2,6 %, supérieur au TEC 10¹⁷⁴, cette situation résultant de la composition de la dette comportant 48 % de taux fixe, 22 % de taux variable et 30 % de taux complexe. L'encours de la dette étant composé de 70 % de produits classés en A1, de 15 % classés en E1 et de 15 % classés en E3 selon la charte Gissler¹⁷⁵, la structure de la dette présente un risque¹⁷⁶ pour 30 % de son encours.

Au regard des dispositions introduites par l'article 94 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014,

¹⁷⁰ Corrigé de l'encours de la dette du budget annexe eau en attente de transfert en 2020 et 2021.

¹⁷¹ Ce ratio signifie qu'il faudrait un peu moins de sept ans d'autofinancement à la commune pour rembourser sa dette, toutes choses égales par ailleurs

¹⁷² Celle-ci correspond à la durée restant avant l'extinction totale de la dette pondérée par le poids respectif des emprunts, soit 12,9 ans au 31 décembre 2020.

¹⁷³ La durée résiduelle moyenne au 31 décembre 2021 était de 12,5 ans.

¹⁷⁴ TEC 10 ou taux de l'échéance constante 10 ans : indice quotidien des rendements des emprunts d'État à long terme correspondant au taux de rendement actuariel d'une obligation du Trésor fictive dont la durée serait de 10 ans. Ce taux au 31 décembre 2021 était égal à 0,1 %.

¹⁷⁵ La classification de la charte Gissler est destinée à favoriser une meilleure compréhension des emprunts proposés aux collectivités et permet de les classer selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts.

¹⁷⁶ Le risque provient de l'effet multiplicateur 5 appliqué sur l'indice (CMS 30 ans) et du différentiel de taux entre les taux longs (CMS 30 ans) et taux courts (CMS 1 an) (ou spread de taux) (selon les contrats n° 884 et 889) :
 - contrat n° 884 : si CMS 30 ans $\leq$ 7,00 % alors taux = 4,17 % sinon taux = 4,17 % + 5 (CMS 30 ans - 7,00 %),
 - contrat n° 889 : si CMS 30 ans - CMS 1 an $\geq$ 0,30 % alors taux = 4,46 % sinon taux = 7,06 % - 5 (CMS 30 ans - CMS 1 an).

seules constituent une dépense obligatoire les provisions relatives aux emprunts à risque souscrits à compter du 1^{er} janvier 2014. La commune de Tulle ayant contracté en 2009 et 2011 ces deux emprunts complexes, elle ne s'est pas trouvée dans l'obligation de constituer de telles provisions et n'a pas choisi de les mettre en œuvre pour se prémunir contre ce risque estimant que celui-ci était lié à une évolution inhabituelle des index. Toutefois, dans le cadre des principes de prudence¹⁷⁷, la chambre régionale des comptes invite la commune à constituer des provisions à cet effet.

5.5.2.2 La mobilisation excessive du fonds de roulement

Comme la commune a poursuivi une politique de désendettement et que l'année 2021 a été marquée par des investissements très importants, la couverture du besoin de financement n'a été réalisée que par une mobilisation importante de son fonds de roulement (cf. annexe n° 2 – tableau n° 36). Le montant de celui-ci était déjà faible au 31 décembre 2020 et très en deçà de la moyenne nationale de la strate : il ne correspondait qu'à 41 €/habitant alors que la moyenne s'élevait à 315 €/habitant. Ainsi, au 31 décembre 2021, le fonds de roulement¹⁷⁸ est devenu négatif pour atteindre - 697 713 €, cette situation s'était déjà produite fin 2019 mais dans une proportion moindre (- 12 234 €) (cf. annexe n° 2 – tableau n° 38). Ceci est problématique pour la commune, car elle ne dispose plus de ressources financières à long terme pour supporter la totalité de ses investissements et elle peut se trouver en difficulté pour payer ses dettes à court terme.

Tableau n° 12 : évolution du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie

au 31 décembre (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2021/2015
Fonds de roulement net global	1 175 646	1 840 238	1 282 896	1 331 272	-12 234	640 948	-697 713	-159,3%
- Besoin en fonds de roulement global	19 868	-91 352	642 447	-566 420	-386 101	22 539	-336 215	-1792,3%
=Trésorerie nette	1 155 778	1 931 591	640 449	1 897 692	373 868	618 409	-361 498	-131,3%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	21,9	38,0	13,2	42,4	8,3	14,0	-8,2	
dont trésorerie active	1 155 778	1 931 591	640 449	1 897 692	373 868	618 409	438 502	-62,1%
dont trésorerie passive	0	0	0	0	0	0	800 000	N.C.

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

C'est pourquoi, afin de compenser ce fonds de roulement négatif et malgré un besoin en fonds de roulement¹⁷⁹ négatif (- 336 215 €) (cf. annexe n° 2 – tableau n° 39) qui est devenu, dans

¹⁷⁷ La période la plus risquée pour ces deux contrats de prêt se terminant le 31 juillet 2028.

¹⁷⁸ Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an ou ressources stables (dotations, réserves, subventions d'équipement et emprunts) et les immobilisations ou emplois stables (investissements réalisés et en cours de réalisation). Il doit permettre de financer les besoins en trésorerie induits par le cycle d'exploitation de la commune (différence dans le temps entre les encaissements et les décaissements).

¹⁷⁹ Le besoin en fonds de roulement est égal à la différence entre l'ensemble des créances et stocks et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales, etc.). Il traduit le décalage entre les encaissements de

ce cas-là, une ressource de court terme, la commune a dû recourir à une ligne de trésorerie pour un montant important (800 000 €) afin de disposer d'une trésorerie¹⁸⁰ suffisante pour payer ses charges.

Il convient également de remarquer qu'un nouvel emprunt de 1,8 M€¹⁸¹ a été contracté le 7 décembre 2021 pour, selon les services de l'ordonnateur, « *financer les investissements et reports de 2021 et pour anticiper les besoins de financement de 2022 à une période où une tendance haussière des taux d'emprunt était annoncée* » : 900 000 € ont été mobilisés sur l'exercice 2021, 400 000 € ont été inscrits en restes à réaliser au compte administratif 2021 et ont été appelés début 2022, le reste (soit 500 000 €) devant être mobilisé au cours de l'exercice 2022. Accidentellement selon l'ordonnateur, cet emprunt n'a pu être mobilisé dans sa globalité avant la fin de l'année et la municipalité n'a pu échapper à une situation négative de son fonds de roulement et de sa trésorerie nette au 31 décembre 2021.

5.5.3 Un programme d'investissement ambitieux et difficilement soutenable au regard de la situation financière

La commune s'est fixée des objectifs ambitieux en matière d'investissement : la poursuite de sa politique de désendettement (soit - 3 M€ sur l'ensemble du mandat ou - 0,5 M€/an) et la mise en œuvre d'un PPI important (soit 33,5 M€ de dépenses prévues pour la période 2021-2026 dont 7,9 M€ en 2022, 6,6 M€ en 2023 et 5,4 M€ en 2024) au regard des dépenses réalisées sur les années antérieures (soit en moyenne 3,6 M€/an sur la période 2015-2021).

recettes et les paiements de dépenses. Par exemple, une créance constatée, non encaissée, génère un besoin en fonds de roulement alors qu'une dette non encore réglée vient diminuer ce besoin.

¹⁸⁰ La trésorerie qui comprend le solde du compte au Trésor et les autres disponibilités à court terme correspond à la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.

¹⁸¹ Emprunt au taux fixe de 0,82 % pour une durée de 20 ans.

Fin 2021, la commune se trouvait dans une situation financière délicate, ne disposant plus de ressource à long terme pour financer ses investissements. Le préalable à la mise en œuvre de son programme d'investissement est donc la reconstitution de son fonds de roulement. Elle devra être très vigilante sur les choix à opérer dans sa politique d'investissement mais aussi sur sa capacité à dégager un autofinancement suffisant pour mener à bien ses projets.

6 LA SITUATION DES BUDGETS RATTACHES OU ANNEXES EN ACTIVITE

6.1 Les parkings couverts

Par la délibération du 4 juillet 2017, la commune de Tulle a créé un service public industriel et commercial (SPIC), dans le cadre d'une régie dotée de la seule autonomie financière, chargé de la gestion du stationnement dans les parkings couverts de la commune (silos-enclos) et de l'exploitation d'une aire de service pour camping-cars.

Tableau n° 13 : situation financière du budget rattaché parkings couverts

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
Chiffre d'affaires	0	29 872	96 095	80 330	108 790	315 087
dont prestations de services	0	0	79 157	69 003	81 449	229 609
= Produit total (ressources d'exploitation)	0	29 872	96 095	80 330	108 790	315 087
- Consommations intermédiaires	17 924	31 556	45 129	31 529	57 174	183 311
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	0	811	406	0	0	1 217
= Valeur ajoutée	-17 924	-2 495	50 561	48 801	51 616	130 559
- Charges de personnel	9 766	116 514	139 463	113 223	118 462	497 428
+/- Autres produits et charges de gestion	0	1	11 484	14 268	15 853	41 606
= Excédent brut d'exploitation	-27 689	-119 009	-77 418	-50 154	-50 993	-325 264
+/- Résultat financier	0	-2 340	-7 067	-6 820	-8 471	-24 697
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	36 000	40 056	5 859	124 901	951	207 767
= CAF brute	8 311	-81 293	-78 625	67 928	-58 514	-142 194
- Annuité en capital de la dette	0	0	18 875	23 759	23 779	66 413
= CAF nette ou disponible	8 311	-81 293	-97 500	44 169	-82 293	-208 606
+ Recettes d'inv. hors emprunt	0	0	0	0	50 000	50 000
= Financement propre disponible	8 311	-81 293	-97 500	44 169	-32 293	-158 606
- Dépenses d'équipement	720	290 192	27 391	2 280	826 713	1 147 296
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	7 591	-371 485	-124 892	41 889	-859 006	-1 305 903
Nouveaux emprunts de l'année	0	420 000	0	43 600	557 586	1 021 186
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	7 591	48 515	-124 892	85 489	-301 420	-284 717
Fonds de roulement net global au 31 décembre	7 591	56 106	-68 786	16 703	-284 717	
- Besoin en fonds de roulement global	-17 696	-5 575	5 211	2 988	96 154	
=Trésorerie nette au 31 décembre	25 287	61 681	-73 997	13 715	-380 870	
dont trésorerie active	25 287	61 681	2 003	13 715	69 130	
dont trésorerie passive	0	0	76 000	0	450 000	
Encours de dette au 31 décembre	0	420 000	401 125	420 966	954 773	
Durée de désendettement en années au 31 décembre (dette / CAF brute)	0,0	-5,2	-5,1	6,2	-16,3	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

En cumul sur la période 2017-2021, les soldes intermédiaires de gestion sont négatifs (EBE¹⁸² - 325 264 €, CAF brute - 142 194 € et CAF nette - 208 606 €), les dépenses d'exploitation, et plus particulièrement les charges de personnel, étant supérieures aux recettes perçues. Comme les ressources d'investissement sont inexistantes ou très faibles suivant les exercices budgétaires, le financement propre disponible évolue comme l'autofinancement et est également négatif (- 158 606 €). Les recettes étant très insuffisantes pour compenser les dépenses

¹⁸² Excédent brut d'exploitation.

d'investissement (travaux de réhabilitation) (1 147 296 €), le besoin de financement est donc important (- 1 305 903 €) et a été financé majoritairement par de nouveaux emprunts (1 021 186 €). Dans ce contexte, le fonds de roulement n'a pas pu être constitué correctement et a été mobilisé de manière excessive, son montant étant négatif (- 284 717 €) au 31 décembre 2021. Afin de compenser celui-ci et de disposer d'une trésorerie pour payer les charges, l'ordonnateur a dû mobiliser des lignes de trésorerie (450 000 € en 2021).

Au 31 décembre 2021, l'encours était de 954 773 €. Au cours de cet exercice budgétaire, un nouvel emprunt a été contracté : 557 586 € avec un différé d'amortissement de 24 mois afin de *« disposer d'un délai pour promouvoir et dynamiser la fréquentation du parking sans que le poids de cette nouvelle dette soit une contrainte immédiate et supplémentaire dans le contexte actuel »* selon l'explication des services de l'ordonnateur dans la présentation brève et synthétique du compte administratif 2021. Au budget primitif 2022, la hausse de l'endettement va se poursuivre puisqu'un autre emprunt est inscrit pour 113 681 €.

Les services de l'ordonnateur ont également indiqué dans ce rapport que *« malgré les mesures prises par la collectivité pour réduire le déficit constaté sur ce budget, les difficultés demeurent », « les parkings couverts ne génèrent pas les recettes attendues, phénomène très accentué par les conséquences de la crise sanitaire avec une activité commerciale ralentie et des salariés en télétravail sur des périodes longues »* et que, l'accès au parking Péri désormais payant, les travaux de réhabilitation étant achevés, *« 200 abonnements de stationnement ont été vendus »*. Au budget primitif 2022, les ressources des prestations de services ont été fortement revues à la hausse, elles ont été prévues à 327 185 €, soit quatre fois celles perçues en 2021.

Ce budget rattaché se trouve dans une situation financière extrêmement délicate, car il ne dispose pas de ressources suffisantes pour compenser ses dépenses et l'endettement devient important pour ce budget qui ne dégage pas d'autofinancement. Même si les recettes des prestations de services prévues en 2022 se réalisaient, la situation serait toujours préoccupante, le fonds de roulement restant négatif. L'ordonnateur partage cet avis puisque, dans le rapport sur les orientations budgétaires 2022, il est indiqué que *« le budget du SPIC nécessite une vigilance particulière »* et que *« la régularisation devra être lissée sur plusieurs exercices »*. Lors de l'entretien de fin de contrôle, ce dernier estimait qu'un effort de commercialisation d'abonnements en direction des administrations serait certainement nécessaire.

6.2 Le service restauration

Depuis le 1^{er} septembre 2014, la commune de Tulle a repris la gestion du service restauration, à l'issue d'une période de délégation de service public, et a créé une régie dotée de l'autonomie financière par la délibération du 23 juin 2014.

Tableau n° 14 : présentation synthétique de la situation financière du budget rattaché restauration

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années	Variation 2021/2015
Produits de gestion (A)	750 847	640 844	621 038	617 118	615 187	564 139	570 029	4 379 203	-24,1%
dont ventes de marchandises et de produits finis	396 594	313 908	291 034	267 750	273 738	173 206	267 452	1 983 682	-32,6%
dont participations de la commune	288 910	245 353	245 400	273 677	269 600	310 600	224 830	1 858 370	-22,2%
Charges de gestion (B)	654 274	629 259	625 885	592 041	571 653	487 654	565 040	4 125 806	-13,6%
dont charges à caractère général	359 744	329 063	322 103	305 165	294 506	218 389	275 327	2 104 296	-23,5%
dont charges de personnel	294 530	299 848	303 782	285 573	275 973	269 264	288 884	2 017 853	-1,9%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	96 573	11 585	-4 847	25 077	43 534	76 486	4 989	253 397	-94,8%
+/- Résultat financier	-3 157	-2 860	-2 720	-2 929	-2 910	-2 759	-2 372	-19 705	24,9%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-509	827	-148	214	1 742	-942	381	1 564	174,7%
= CAF brute	92 908	9 552	-7 715	22 362	42 366	72 785	2 998	235 256	-96,8%
- Annuité en capital de la dette	2 055	2 798	2 865	2 934	3 905	4 277	4 914	23 748	139,1%
= CAF nette ou disponible	90 853	6 755	-10 580	19 428	38 461	68 508	-1 917	211 508	-102,1%
+ Recettes d'inv. hors emprunt	0	2 282	0	0	0	0	0	2 282	N.C.
= Financement propre disponible	90 853	9 036	-10 580	19 428	38 461	68 508	-1 917	213 789	-102,1%
- Dépenses d'équipement	89 406	26 038	13 828	40 179	35 700	6 476	233	211 861	-99,7%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	1 446	-17 002	-24 408	-20 751	2 761	62 032	-2 150	1 928	-248,6%
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	24 000	0	0	93 500	117 500	N.C.
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 446	-17 002	-24 408	3 249	2 761	62 032	91 350	119 428	6215,5%
Fonds de roulement net global au 31 décembre	69 238	52 236	27 827	31 076	33 837	95 869	187 219		170,4%
- Besoin en fonds de roulement global	105 009	91 060	129 843	163 668	74 472	110 601	128 856		22,7%
=Trésorerie nette au 31 décembre	-35 772	-38 824	-102 016	-132 591	-40 635	-14 732	58 363		263,2%
dont trésorerie active	1 228	31 676	14 984	2 409	15 365	3 268	58 363		4651,6%
dont trésorerie passive	37 000	70 500	117 000	135 000	56 000	18 000	0		-100,0%
Encours de dette au 31 décembre	90 745	87 947	85 082	106 148	102 243	97 966	186 552		105,6%
Durée de désendettement en années au 31 décembre (dette / CAF brute)	1,0	9,2	-11,0	4,8	2,4	1,4	62,2		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Entre 2015 et 2021, les produits de gestion ont diminué plus fortement que les charges entraînant une baisse de l'EBF. Ces produits proviennent, pratiquement à parts égales, des ventes de repas et des participations versées par le budget principal de la commune. Concernant les charges de gestion, la chambre régionale des comptes s'interroge sur le poids que représente les charges de personnel dans ce budget, celles-ci étant supérieures aux charges à caractère général. Du fait de la dégradation de l'EBF, le montant de la CAF brute était très faible fin 2021 et la CAF nette devenant même négative.

Sur la période, le financement propre disponible a couvert les dépenses d'équipement. Toutefois, de nouveaux emprunts ont été contractés pour 117 500 € (dont 93 500 € en 2021) pour reconstituer le fonds de roulement. Ainsi, au 31 décembre 2021, le budget annexe n'avait plus besoin de mobiliser une ligne de trésorerie pour payer ses charges, mais, en contrepartie, comme l'encours de la dette a augmenté et que l'autofinancement dégagé était très faible, sa durée de désendettement est devenue très importante (soit 62,2 ans).

La situation financière de ce budget annexe est particulièrement préoccupante, même si une part du problème provient de la crise sanitaire, il convient de constater que, sur l'ensemble de la période, les participations versées par le budget principal ont été importantes (soit 1,86 M€ correspondant à plus de 42 % des produits de gestion) et participent fortement à son équilibre. Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a justifié ces participations par la volonté de fournir aux cantines scolaires des repas de qualité tout en maintenant une tarification réduite au profit des familles.

La collectivité devra être vigilante à l'avenir sur la politique à mener, l'autofinancement étant très restreint et tributaire des financements en provenance du budget principal.

6.3 Le centre de santé

Tableau n° 15 : présentation synthétique de la situation financière du budget annexe centre de santé

en €	2019	2020	2021	Cumul sur les années
Produits de gestion (A)	70 000	462 244	447 660	979 904
dont ressources d'exploitation	0	236 994	246 536	483 530
dont ressources institutionnelles	70 000	225 250	201 124	496 374
Charges de gestion (B)	0	426 836	435 569	862 405
dont charges de personnel	0	407 232	415 055	822 287
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	70 000	35 408	12 091	117 499
+/- Résultat financier et autres produits et charges excep. réels	0	0	-1 116	-1 116
= CAF brute	70 000	35 408	10 975	116 382
- Annuité en capital de la dette	0	0	5 363	5 363
= CAF nette ou disponible	70 000	35 408	5 612	111 020
+ Recettes d'inv. hors emprunt	0	33 818	16 996	50 814
= Financement propre disponible	70 000	69 226	22 609	161 834
- Dépenses d'équipement	69 153	103 612	2 614	175 379
- Participations et inv. financiers nets	0	180	-90	90
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	847	-34 566	20 084	-13 635
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	286 700	286 700
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	847	-34 566	306 784	273 065
Fonds de roulement net global au 31 décembre	847	-33 719	273 065	
Encours de dette au 31 décembre	0	0	281 338	
Durée de désendettement en années au 31 décembre (dette / CAF brute)	0,0	0,0	25,6	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

En 2019, la commune a décidé de créer un centre de santé géré en budget annexe afin de répondre aux difficultés rencontrées pour accéder aux soins et, plus particulièrement, à un médecin traitant. Selon la présentation brève et synthétique du compte administratif 2021, 2 800 patients ont pu choisir un médecin référent dans ce centre médical.

En cumul sur la période 2019-2021, les soldes intermédiaires de gestion ont été positifs, les charges de personnel (trois médecins généralistes et deux secrétaires médicales à temps complet) représentant l'essentiel des charges de fonctionnement. Les travaux d'équipements du centre ont été effectués et terminés. Des emprunts ont été mobilisés pour couvrir le besoin de financement d'un montant assez faible et pour constituer un fonds de roulement. La durée de désendettement importante fin 2021 (25,6 ans) devrait diminuer en 2022 du fait du remboursement en capital d'un emprunt pour 134 070 € (opération intervenue le 29 avril 2022) faisant suite à la régularisation d'une erreur. La crise sanitaire ayant perturbé l'activité, la collectivité n'a pas été en mesure d'évaluer correctement le modèle économique du centre.

7 LES RESSOURCES HUMAINES

7.1 Le temps de travail

Les décrets n° 2001-623 du 12 juillet 2001 et n° 2000-815 du 25 août 2000 relatifs à l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique précisent que la durée du travail effectif est de 35 heures par semaine ou annuellement 1 607 heures, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées.

Selon les documents transmis par l'ordonnateur, la durée annuelle du travail effectif était de 221 jours ou 1 547 heures pour les agents de la commune, calculée de la manière suivante :

- nombre de jours calendaires : 365 ;
- nombre de jours de repos hebdomadaires : $52 \times 2 = 104$;
- nombre de jours de congés annuels accordés : 25 ;
- nombre de jours fériés (moyenne) : 8 ;
- nombre de jours de congés exceptionnels accordés par la commune : 8 ;
- durée annuelle de travail effectif : $365 - 104 - 25 - 8 - 8 = 220$ jours + la journée de solidarité, soit 221 jours ou 1 547 heures (221 jours x 7 heures).

L'écart par rapport aux 1 607 heures est de 60 heures et correspond aux 8 jours de congés exceptionnels accordés aux agents de la ville par la délibération du 7 mars 1980.

Le surcoût budgétaire des 60 heures non réalisées pour les agents de la commune est évalué à :

- volumes d'heures perdues (nombre d'ETPT au 31 décembre 2020 : 265 ETPT¹⁸³) : $60 \times 265 = 15\,900$ heures ;
- sureffectif théorique : $15\,900 / 1\,607 = 10$ ETPT ;
- charges totales de personnel en 2020 : 9 967 189 € (cf. annexe n° 2 – tableau n° 27) ;
- coût moyen d'un ETPT de la commune en 2020 : $9\,967\,189 / 265 = 37\,612$ € ;
- surcoût budgétaire : $10 \times 37\,612 = 376\,120$ €.

Ce surcoût budgétaire de 376 120 € ou 10 ETPT correspondait au produit de 0,92 point de taux ou 4,86 points de base de la fiscalité directe communale en 2020.

¹⁸³ Selon les effectifs pourvus sur emplois budgétaires (titulaires et non titulaires) inscrits dans l'état du personnel au compte administratif 2020.

Tableau n° 16 : évaluation de ce surcoût budgétaire du temps de travail par rapport au produit théorique de la fiscalité directe communale en 2020 (en €)

Bases nettes totales imposées	41 040 749
Taux moyen global de la fiscalité directe	18,8%
Produit théorique total des impôts locaux	7 731 917
Produit d'un point de taux	410 407
Bases + 1 point d'augmentation	41 451 156
Produit théorique avec augmentation d'un point	7 809 237
Produit d'un point de bases	77 319
Surcoût budgétaire du temps de travail	376 120
Surcoût budgétaire du temps de travail en points de taux	0,92
Surcoût budgétaire du temps de travail en points de bases	4,86

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après annexe n° 2 - tableau n° 28 relatif au calcul du produit théorique de la fiscalité communale

Conformément à l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique, qui vise à harmoniser la durée du temps de travail dans la fonction publique territoriale avec la suppression des régimes dérogatoires antérieurs à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique territoriale, les communes devaient définir de nouvelles règles relatives au temps de travail de leurs agents dans un délai d'un an à compter du renouvellement de l'organe délibérant dans les limites applicables aux agents de l'État, soit au minimum 1 607 heures annuelles. Cette nouvelle règle devait entrer en application au plus tard le 1^{er} janvier 2022 pour le bloc communal.

D'après le compte rendu de la réunion du 23 novembre 2021 relative au temps de travail annuel, organisée en présence des représentants du personnel, les élus avaient décidé, en janvier 2021, « le maintien des régimes en vigueur tant que l'État n'imposait pas l'application de la nouvelle législation de façon coercitive ». Après le courrier de la préfète et la volonté gouvernementale de supprimer les régimes dérogatoires aux 1 607 heures (antérieurs à 2001) au 1^{er} janvier 2022¹⁸⁴ dans l'ensemble des communes, la direction générale de la ville de Tulle a été autorisée à ouvrir des concertations, avec les syndicats, basées sur trois hypothèses :

- hypothèse 1 : suppression des huit jours de congés exceptionnels octroyés sans compensation (hypothèse extrême, faute d'accord obtenu) ;
- hypothèse 2 : suppression des huit jours de congés exceptionnels avec compensation financière basée sur une rémunération du temps supplémentaire effectué du fait de cette suppression (par augmentation du régime indemnitaire), le surcoût a été évalué par la commune à 200 000 € (hypothèse non privilégiée par l'administration de la commune, car difficilement soutenable budgétairement) ;
- hypothèse 3 : suppression des huit jours de congés exceptionnels avec augmentation du temps de travail hebdomadaire pour accroître le nombre de jours RTT¹⁸⁵, cette augmentation serait de 15 minutes par jour (1 h 15 par semaine) et générerait huit jours de RTT en

¹⁸⁴ Courrier du 27 août 2021, instruction ministérielle n° 21-014583-D du 28 septembre 2021 et circulaire du 18 novembre 2021.

¹⁸⁵ Réduction du temps de travail.

supplément de ceux déjà alloués en fonction du temps de travail hebdomadaire appliqué (hypothèse privilégiée par l'administration, mais non satisfaisante pour les syndicats).

Malgré « *l'opposition à toute suppression pure et simple de leurs conquies sociaux* » des organisations syndicales, après plusieurs réunions et comités techniques, il a finalement été décidé, par délibération du 8 mars 2022, de se conformer à la loi en fixant à 1 607 heures la durée annuelle du temps de travail, de supprimer les huit jours de congés extralégaux et d'augmenter la durée hebdomadaire de travail des agents de manière à ce que ceux-ci obtiennent huit journées de RTT supplémentaires : les agents à 35 heures hebdomadaires passent à 36 h 15 (soit + 15 minutes pour la quotité journalière de travail) et ceux à 37 h 30 passent à 39 h (soit + 18 minutes pour la quotité journalière de travail).

L'absence de système de contrôle automatisé du temps de travail jette toutefois un doute quant à l'effectivité de la mise œuvre de ce dispositif, la commune ne disposant d'aucune possibilité de vérification. Aussi, la chambre régionale des comptes recommande la mise en place d'un système automatisé pour vérifier l'effectivité du temps de travail.

Recommandation n° 9. : mettre en place un système automatisé pour vérifier l'effectivité du temps de travail.

7.2 L'absentéisme

Après une baisse du nombre de journées d'absence pour maladie ordinaire et accidents du travail en 2019, ces indicateurs sur lesquels la commune peut intervenir dans sa politique de lutte contre l'absentéisme ont augmenté fortement en 2020 (cf. annexe n° 3 – tableau n° 40). Cette progression provient des accidents du travail (880 jours en 2020 contre 429 jours en 2017), les jours d'absence pour maladie ordinaire ayant diminué et intégrant en plus, en 2020 avec la crise sanitaire, les autorisations spéciales d'absence octroyées aux agents vulnérables du fait de leur état de santé.

Les 3 761 journées d'absence pour maladie ordinaire et accidents du travail en 2020 représentaient 26 327 heures non travaillées ou 16 ETPT. L'incidence financière de cet absentéisme a été évaluée à 601 792 €¹⁸⁶, correspondant au produit de 1,47 point de taux¹⁸⁷ ou 7,78 points de base¹⁸⁸ de la fiscalité directe communale.

Selon le rapport sur l'état de la collectivité de 2019¹⁸⁹, pour les agents permanents, le nombre moyen de 10,5 jours d'absence « compressibles » par agent (c'est-à-dire pour maladie ordinaire, aucune journée d'absence pour accidents du travail n'étant mentionnée en 2019) était

¹⁸⁶ Coût moyen d'un ETPT en 2020 : 37 612 €, cf. partie « le temps de travail ».

¹⁸⁷ Produit d'un point de taux de la fiscalité directe communale en 2020 : 410 407 €, cf. partie « le temps de travail ».

¹⁸⁸ Produit d'un point de base de la fiscalité directe communale en 2020 : 77 319 €, cf. partie « le temps de travail ».

¹⁸⁹ Le « rapport sur l'état de la collectivité » exigé par l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 devient au 1^{er} janvier 2021, en application de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, le « rapport social unique » (article 9bis A de la loi n° 83-634, par renvoi de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

nettement inférieur à la moyenne nationale des communes employant entre 100 et 349 agents¹⁹⁰ qui est de 15 jours. En 2017, le nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire était déjà inférieur à la moyenne nationale¹⁹¹.

Dans le cadre de sa lutte contre l'absentéisme, la commune module le régime indemnitaire des agents : à partir du 16^{ème} jour d'arrêt maladie (maladie ordinaire, congé de longue maladie ou de longue durée) par année civile, une diminution du régime indemnitaire est appliquée au prorata d'un trentième par jour d'absence.

7.3 Le régime indemnitaire

Aux termes de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, l'assemblée délibérante est seule compétente pour instituer, par délibération, le régime indemnitaire des agents relevant de la commune. Dans la limite des dispositions législatives ou réglementaires et du respect du principe de parité avec les agents de l'État, l'assemblée fixe pour chaque grade, cadre ou catégorie d'emploi de chaque filière, les contours du régime indemnitaire, tant pour les éléments qui le constituent (dans leur nature et leur montant) que pour les conditions de son attribution (les modulations).

7.3.1 La mise en place progressive du RIFSEEP

À partir du 1^{er} mai 2018, la commune de Tulle a mis en œuvre progressivement le RIFSEEP¹⁹² en hiérarchisant les postes dans l'organigramme et en fixant les montants maxima des parts indemnité de fonctions, sujétions et d'expertise (IFSE) et complément indemnitaire annuel (CIA) attribués à la majorité des cadres d'emplois présents¹⁹³ dans la collectivité

¹⁹⁰ La moyenne nationale des communes employant entre 100 et 349 agents provient de la synthèse des indicateurs RH « 10 groupes d'indicateurs repères pour le pilotage des ressources humaines – 2^{ème} édition » du FNCDG élaborées à partir des données sociales (bilans sociaux) de 2019 collectées par les centres de gestion.

¹⁹¹ 11,9 jours d'absence pour maladie ordinaire par fonctionnaire à la ville Tulle contre 14,7 jours pour la moyenne des communes et établissements communaux de 10 000 à 20 000 habitants (selon la synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2017 - bilans sociaux 2017 – CNFPT/DGCL).

¹⁹² Selon l'article 88, modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, le régime indemnitaire peut tenir compte des conditions d'exercice des fonctions et de l'engagement professionnel des agents. Le RIFSEEP, institué dans la fonction publique d'État par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, doit être déployé progressivement dans la fonction publique territoriale en se substituant au régime indemnitaire appliqué. Ce nouvel outil indemnitaire, qui comprend obligatoirement les deux composantes suivantes, est centré sur une indemnité principale et majoritaire, correspondant à la reconnaissance de l'expertise et des sujétions dans l'exercice des fonctions occupées par l'agent, l'IFSE, et sur un CIA, conditionné par l'engagement professionnel et la manière de servir appréciés au moment de l'évaluation professionnelle de l'agent et dont le versement individuel est, par conséquent, facultatif, modulable et non reductible d'une année sur l'autre. Chacune de ces deux parts comprend des groupes de fonctions associés à des plafonds indemnitaires définis par la collectivité dans la limite de ceux accordés par l'État.

Le RIFSEEP est exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, excepté les dispositifs d'intéressement collectif et les sujétions ponctuelles (heures supplémentaires, astreintes).

¹⁹³ Cadres d'emplois des attachés, rédacteurs, assistants socio-éducatifs, éducateurs des activités physiques et sportives (APS), animateurs, adjoints administratifs, adjoints techniques, adjoints d'animation, agents sociaux,

(délibération n° 13 du 10 avril 2018), l'ensemble de ces deux parts étant inférieur aux plafonds annuels réglementaires. Des délibérations complémentaires ont été prises afin d'intégrer dans le RIFSEEP d'autres cadres d'emplois¹⁹⁴ au fur et à mesure de leur transposition dans la fonction publique territoriale, certains d'entre eux¹⁹⁵ n'entrant pas encore dans le champ d'application de ce nouveau régime indemnitaire¹⁹⁶.

Tableau n° 17 : évolution du coût du régime indemnitaire (hors prime covid-19)

	Indemnités et primes versées (hors prime COVID) (codes divers*)		RIFSEEP				Complément régime indemnitaire exceptionnel ou IFSE complémentaire (code 461A)		Prime de fin d'année (code 460A)		TOTAL		
	en €	en nombre d'agents	en €	en nombre d'agents	en €	en nombre d'agents	en €	en nombre d'agents	en €	en nombre d'agents	en €	en nombre d'agents	Coût moyen par agent en €
2015	808 466	335							76 893	348	885 359	365	2 426
2016	770 670	308					25 826	269	42 889	283	839 384	323	2 599
2017	687 764	283					24 573	265	40 317	273	752 654	295	2 551
2018	279 680	279	386 784	238	7 889	44	24 745	290	39 732	277	738 831	304	2 430
2019	56 180	112	606 050	256	12 591	50	25 403	305	38 586	269	738 810	313	2 360
2020	65 791	123	651 233	252	13 062	45	24 960	305	38 161	271	793 208	313	2 534
Total	2 668 551		1 644 067		33 542		125 507		276 578		4 748 246		

* codes divers : 300A, 300B, 300C, 300E, 300F, 300G, 300H, 300J, 300M, 30D1, 30D2, 30D3, 30D4, 30D5, 30D6, 30D7, 30D8, 30D9, 30DA, 30DB, 30DC, 30DD, 30PF, 3430, 3630, 3635, 3670, 3681, 3951, 3952, 3953, 3954, 3955, 395A, 395B, 395M, 4010, 4250, 4251, 4370, 46RI.

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les fichiers de paie transmis avec les comptes de gestion

La commune a souhaité réaliser la démarche de refonte du régime indemnitaire dans la continuité du régime indemnitaire existant qui était déjà basé sur les fonctions des agents, en intégrant dans la réflexion l'organigramme, les fiches de poste et le support de l'entretien annuel d'évaluation, et en maîtrisant l'enveloppe budgétaire dédiée. Cette démarche avait pour principe le maintien du régime indemnitaire perçu par chaque agent (au minimum) et pour objectifs de reconnaître les fonctions exercées dans les postes occupés et les contraintes liées aux différents métiers. Le montant du régime indemnitaire attribué individuellement à chaque agent est désormais réexaminé en cas de changement de fonction ou au moins tous les quatre ans au vu de

opérateurs des APS, agent territorial spécialisé des écoles maternelles (atsem), adjoints du patrimoine et agents de maîtrise.

¹⁹⁴ Les attachés de conservation du patrimoine et les assistants territoriaux de conservation du patrimoine et des bibliothèques ; les assistants sociaux ; les médecins territoriaux ; les conseillers des APS, ingénieurs et techniciens.

¹⁹⁵ Cadres d'emplois des assistants d'enseignement artistique, professeurs d'enseignement artistique, directeurs d'établissement d'enseignement artistique, gardiens brigadier, brigadiers chef principal et chefs de service de la police municipale.

¹⁹⁶ Cadres d'emplois n'ayant pas de principe d'équivalence ou ayant une équivalence provisoire avec les corps de la fonction publique d'État.

l'expérience acquise. Plusieurs réunions de travail ont été organisées entre l'administration et les organisations syndicales avant la mise en place du RIFSEEP.

Le coût du régime indemnitaire a évolué à la baisse sur la période examinée, le nombre d'agents concernés ayant diminué à cause des transferts de compétences. Le coût moyen par agent a fluctué entre 2 360 € (en 2019) et 2 599 € (en 2016).

7.3.2 La prime de fin d'année

Le contrôle de la paie sur les exercices 2015 à 2020 a révélé le versement annuel d'une prime de fin d'année aux agents de la commune.

Selon la délibération du 22 novembre 1985 transmise par les services de la commune, cette prime de fin d'année correspondrait à un avantage indemnitaire créé par les collectivités locales avant la publication de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique. L'article 111 de cette loi prévoit un dispositif de maintien des *« avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement »*. Depuis, les collectivités locales ne disposent plus de la faculté de créer ce type de primes.

Cette délibération indique que cette prime de fin d'année qui était versée jusqu'alors par l'intermédiaire du comité des œuvres sociales (COS) du personnel communal est désormais versée directement par la ville de Tulle. La commune n'a pas été en mesure de produire de délibération antérieure à 1984, *« les archives du COS ayant été fortement endommagées par un dégât sur les canalisations d'assainissement »*, mais a transmis un compte rendu de la réunion du conseil d'administration du COS du 2 décembre 1983 qui mentionne qu'une *« prime de fin d'année portée à 900 F sera versée cette année dans les mêmes conditions que les années précédentes, bien que la loi en cours d'approbation sur la fonction publique ne permette plus cette forme de versement »* pour justifier cet avantage acquis et ses conditions d'octroi aux agents.

Cette délibération de 1985 fixait, pour cette même année, le montant de la prime à 1 050 F (ou 160 €) par agent à temps complet ou temps partiel, proratisé au nombre de mois de présence dans la commune, aucune mesure de revalorisation de ce montant n'étant précisée. Toutefois, il convient de remarquer que le montant de la prime de fin d'année versée en 2015 correspondait à 260 € par agent, la commune ayant actualisé son montant en fonction de l'évolution de la valeur du point d'indice au fil des années, ce qui était contraire à la délibération de 1985. Il convient également de constater qu'aucune délibération n'a été prise pour effectuer ces actualisations même irrégulières.

En 2016, après une observation émise par le comptable public qui contestait ces évolutions du montant de la prime de fin d'année, la ville a décidé de se mettre en conformité avec la délibération de 1985 en attribuant 160 € par agent.

Selon une note transmise lors de l'instruction, afin de maintenir les 260 € versés jusqu'alors à chaque agent et en attendant la refonte du régime indemnitaire avec la mise en place du RIFSEEP, l'ordonnateur avait choisi d'attribuer, pour chaque agent, par arrêté individuel pour les années 2016 et 2017, un *« complément exceptionnel de régime indemnitaire »* d'un montant de 100 € proratisé au nombre de mois de présence dans la collectivité comme pour la prime de fin d'année. Aucune délibération n'a été prise lors de la mise en place de ce complément

exceptionnel, la commune le justifiant comme un « *versement attribué au titre du régime indemnitaire alloué par la collectivité* ». L'ordonnateur avait également rédigé un certificat administratif pour justifier le versement de ce complément indemnitaire lors de la paie de novembre 2017.

À partir de 2018, cette situation a été régularisée, partiellement, avec le déploiement du RIFSEEP¹⁹⁷, le « complément exceptionnel de régime indemnitaire » de 100 € mentionné précédemment ayant été intégré dans l'indemnité de fonctions, sujétions et d'expertise (IFSE) pour plusieurs cadres d'emplois. Seuls les cadres d'emplois ne relevant pas de ce nouveau dispositif indemnitaire continuent à percevoir ce « complément de régime indemnitaire » (dénommé « COMPL RI » ou « IFPM » sur les bulletins de paie). En 2020, étaient concernés les cadres d'emplois de technicien, conseiller des activités sportives et physiques, assistant d'enseignement artistique, professeur d'enseignement artistique, directeur d'établissement d'enseignement artistique, gardien brigadier, brigadier-chef principal et chef de service de la police municipale, soit 59 agents. Même si ce complément de régime indemnitaire est individualisé sur une ligne distincte du bulletin de paie, il est inclus dans les primes et indemnités légales perçues par chaque cadre d'emploi¹⁹⁸. En 2022, les techniciens et les conseillers des activités sportives et physiques ont également été intégrés dans le RIFSEEP et ne perçoivent plus désormais ce complément de régime indemnitaire de 100 €.

Tableau n° 18 : prime de fin d'année et complément de régime indemnitaire versés

	Prime de fin d'année (code 460A)		Complément de régime indemnitaire (code 461A)						
			Complément RI		IFPM (indemnité police municipale)		Complément RI devenu une part d'IFSE (IFSE complémentaire)		Total
			en €	en nombre d'agents	en €	en nombre d'agents	en €	en nombre d'agents	en €
2015	76 893	348							
2016	42 889	283	25 826	269					25 826
2017	40 317	273	24 573	265					24 573
2018	39 732	277	10 918	271			13 826	232	24 745
2019	38 586	269	3 725	55			21 677	251	25 403
2020	38 161	271	3 261	54	373	5	21 327	248	24 960

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les fichiers de paie transmis avec les comptes de gestion

Comme évoqué précédemment, la commune n'a pas été en mesure de communiquer, lors de l'instruction, la délibération antérieure à 1984 justifiant l'attribution de la prime de fin d'année s'élevant à 160 € par agent, celle-ci ne peut être regardée comme un avantage acquis au sens des dispositions de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, selon la jurisprudence de la

¹⁹⁷ Délibération n° 13 du 10 avril 2018 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP.

¹⁹⁸ Indemnité spéciale mensuelle de fonctions pour la police municipale, indemnité de suivi et d'orientation des élèves allouée aux professeurs et assistants d'enseignement, indemnité de sujétions des conseillers des activités physiques et sportives, prime de service de rendement et indemnité spécifique de service pour les techniciens.

cour administrative d'appel de Paris du 8 décembre 2004 (req. n° 01PA00544¹⁹⁹), et est donc dépourvue de fondement juridique. L'octroi d'un tel émolument méconnaît en conséquence les dispositions de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 janvier 1983 énumérant de manière limitative les éléments de rémunération auxquels ont droit, après service fait, les fonctionnaires (traitement, indemnité de résidence, supplément familial de traitement et indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire).

La chambre régionale des comptes recommande à la ville de Tulle de mettre fin au paiement irrégulier de cette prime de fin d'année (160 €), dans sa forme actuelle, pour l'ensemble des agents. La commune doit limiter l'attribution des primes et indemnités aux possibilités offertes par le RIFSEEP.

Recommandation n° 10. : mettre fin au paiement de la prime de fin d'année, sous sa forme actuelle, compte tenu de son irrégularité.
--

¹⁹⁹ Recueil de jurisprudence applicable aux agents territoriaux, année 2004, p. 373, édition et diffusion La documentation française.

ANNEXES

Annexe n° 1. Régies et fiabilité des comptes.....	77
Annexe n° 2. Situation financière du budget principal	83
Annexe n° 3. Ressources humaines : absentéisme.....	96
Annexe n° 4. Délégations de fonctions attribuées à plusieurs adjoints et conseillers municipaux.....	97
Annexe n° 5. Glossaire	98

Annexe n° 1. Régies et fiabilité des comptes

Tableau n° 19 : les régies

Nom de la régie	Nature de la régie	Date de création	Date de clôture	Montant encaisse ou avance	Périodicité de versement
Païement des menues dépenses engagées par le personnel communal par nécessité de service	avances	30/06/1982		4 000 €	
Perception des dons recueillis lors des mariages et baptêmes civils	recettes	27/06/1983		320 €	mensuelle
Accueil de loisirs du Chambon	avances	06/03/1986		15 000 €	
Perception des prix de location des véhicules municipaux aux employés communaux	recettes	11/03/1986	06/09/2019	1 000 frs	mensuelle
Perception des fonds correspondant aux prêts de matériel à certains organismes ou associations	recettes	27/10/1986	22/05/2017	500 €	mensuelle
Perception des sommes provenant des horodateurs pour le stationnement payant	recettes	15/03/1996	02/05/2016	18 100 €	mensuelle
Perception des sommes provenant des abonnements pour le stationnement payant	recettes	15/03/1996	02/05/2016	5 000 € et 7 500 € (en janvier, février, juin et juillet)	tous les quinze jours
Encaissement d'une redevance forfaitaire d'inhumation	recettes	23/08/1996	29/05/2021	381 €	mensuelle
Opérations « Tickets sport/Évasion jeunes »	recettes	22/01/1998	21/12/2015	1 500 €	mensuelle
Opérations « Tickets sport/Évasion jeunes »	avances	22/01/1998	21/12/2020	15 000 €	
Encaissement du droit d'accès au centre aqua-récréatif et perception des prix des animations qui y sont proposées	recettes	07/01/2003	27/12/2016	500 €	mensuelle
Encaissement de la redevance afférente à l'enlèvement des végétaux et encombrants par les services techniques municipaux	recettes	30/07/2003		1 500 €	mensuelle
Fonctionnement du musée du cloître	recettes	06/07/2007		500 €	mensuelle
Fonctionnement de la boutique du musée des armes	recettes	19/02/2008		300 €	après chacune des ouvertures exceptionnelles
Menues dépenses engagées par les élus de la ville	avances	10/03/2009		1 000 €	
Fonctionnement de la boutique du pôle accordéons	recettes	04/03/2011		500 €	bimensuelle
Encaissement du droit d'accès à la salle plurifonctionnelle de l'Auzelou et perception prix des manifestations proposées	recettes	24/10/2012		5 000 €	mensuelle
Perception des droits de place à l'occasion du marché de la cathédrale	recettes	18/06/2013		3 000 €	mensuelle

Nom de la régie	Nature de la régie	Date de création	Date de clôture	Montant encaisse ou avance	Périodicité de versement
Perception des droits d'occupation du domaine public, des droits de place à l'occasion de la fête et de la foire de la Saint Clair et des marchés de la gare de Tulle	recettes	18/06/2013		3 000 € et 30 000 € (pour fête et foire de St Clair)	mensuelle
Régie prolongée : services aux familles	recettes	24/07/2014	22/01/2020	5 000 €	mensuelle
Perception des sommes provenant des stationnements payants (abonnements et horodateurs)	recettes	02/05/2016		25 000 €	mensuelle et deux fois par mois en période de forte activité
Perception des sommes provenant de l'occupation de l'aire de service des camping-cars à l'Auzelou	recettes	10/07/2017		1 000 €	mensuelle
Perception des sommes provenant des stationnements payants du parking Souletie	recettes	12/04/2018		5 000 €	mensuelle
Sous-régie : perception des sommes provenant des stationnements payants	recettes	12/04/2018	15/06/2018	25 000 €	
Perception des sommes provenant du parking Saint Pierre	recettes	15/06/2018		20 000 €	mensuelle
Perception des sommes provenant du parking de la médiathèque	recettes	18/04/2019		3 000 €	mensuelle
Encaissement des consultations du centre de santé municipal	recettes	27/11/2019		10 000 €	mensuelle
Régie temporaire : perception du produit des ventes de biens mobiliers de l'ancienne Banque de France organisée le 02/09/2020	recettes	10/08/2020			
Régie temporaire : perception du produit des ventes de biens mobiliers de l'ancienne Banque de France organisée le 28/10/2020	recettes	19/10/2020			
Perception des sommes provenant du parking Péri	recettes	18/10/2021		20 000 €	mensuelle

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données transmises par les services de Tulle

Tableau n° 20 : équilibre des opérations comptables du budget principal

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dotation aux amortissement des immobilisations :							
D 6811 (OB)	899 301,21	884 420,66	831 599,18	702 759,94	593 765,59	649 866,50	830 849,61
C 28 (OB)	899 301,21	884 420,66	831 599,18	702 759,94	593 765,59	649 866,50	830 849,61
Amortissement des subventions :							
D 139 (OB)	5 504,38	11 818,23	8 842,88	14 959,32	15 302,98	17 414,69	11 181,24
C 777 (OB)	5 504,38	11 818,23	8 842,88	14 959,32	15 302,98	17 414,69	11 181,24
Dotation aux amortissements des charges financières à répartir :							
D 6862 (OB)	203 848,77	203 848,77	203 848,77	203 848,77	203 848,77		89 278,69
C 4817 (OB)	203 848,77	203 848,77	203 848,77	203 848,77	203 848,77		89 278,69
Travaux d'investissement en régie :							
D 21 + D 23 (OB)	400 030,93	404 024,18	339 161,83	281 303,63	329 264,66	154 550,59	330 673,76
C 722 (OB)	400 030,93	404 024,18	339 161,83	281 303,63	329 264,66	154 550,59	330 673,76
Intégration des travaux :							
D 20 + D 21 (ONB)	5 203 390,12		2 011 531,19			3 358 694,98	388 241,12
C 23 (ONB)	5 203 390,12		2 011 531,19			3 358 694,98	388 241,12
Réforme des biens :							
D 193 (ONB)	267 521,67		833 180,83				
C 20 + C 21 + C 27 + C 28 (ONB)	267 521,67		833 180,83				
Réintégration d'amortissements :							
D 280 + D 281 (ONB)	664 455,68		987 935,99	14 353 912,87	366 087,98		
C 20 + C 21 (ONB)	664 455,68		987 935,99	14 353 912,87	366 087,98		
Cessions de biens :							
675 + 676	120 135,19	153 972,64	169 660,42	140 191,45	21 240,00	38 609,00	53 571,09
775 + 776	120 135,19	153 972,64	169 660,42	140 191,45	21 240,00	38 609,00	53 571,09
C 192 (OB)	85 281,00	101 958,12	42 558,85	11 133,25	15 913,82	38 609,00	49 155,00
D 676 (OB)	85 281,00	101 958,12	42 558,85	11 133,25	15 913,82	38 609,00	49 155,00
D 192 (OB)	14 036,19	31 620,64	114 075,42	53 388,45			4 092,09
C 776 (OB)	14 036,19	31 620,64	114 075,42	53 388,45			4 092,09
D 675 (OB)	34 854,19	52 014,52	127 101,57	129 058,20	5 326,18		4 416,09
C 21 (OB)	34 854,19	52 014,52	127 101,57	129 058,20	5 326,18		4 416,09
Intérêts courus non échus :							
D 1688 (ONB)	418 277,20	379 596,07	337 240,97	298 108,50	256 974,21	239 935,09	193 755,80
C 66112 (OB)	418 277,20	379 596,07	337 240,97	298 108,50	256 974,21	239 935,09	193 755,80
C 1688 (ONB)	379 596,07	337 240,97	298 108,50	271 205,13	225 704,17	193 755,80	163 916,52
D 66112 (OB)	379 596,07	337 240,97	298 108,50	256 974,21	225 704,17	193 755,80	163 916,52
OB = opération budgétaire							
ONB = opération non budgétaire							

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les balances des comptes de gestion

Tableau n° 21 : proportion des charges et produits rattachés

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
C 408	54 391,23	99 092,74	124 831,37	436 895,51	710 323,42	459 573,68	306 542,57
C 4386	36 830,80	1 394,25	30 970,95	291,00		411,47	1 264,54
C 4486			44 788,24	249 161,60	7 664,54	217 317,83	226 413,94
C 4686	3 240,00	31 153,52	4 973,16	16 303,33		1 070,00	3 644,84
Total charges rattachées	94 462,03	131 640,51	205 563,72	702 651,44	717 987,96	678 372,98	537 865,89
Total charges rattachées hors ICNE (comptes administratifs)	94 462,03	131 640,51	205 563,72	702 651,44	774 586,21	678 372,98	537 865,89
Différences	0,00	0,00	0,00	0,00	-56 598,25	0,00	0,00
Dépenses réelles de fonctionnement	19 692 960,78	18 927 606,17	17 978 994,48	16 581 860,28	16 666 136,05	16 518 344,83	16 514 169,82
Ratio rattachements / dépenses réelles de fonctionnement	0,48%	0,70%	1,14%	4,24%	4,31%	4,11%	3,26%
D 4181	1 500,00	1 500,00		6 093,89		11 935,94	25 615,00
D 4287	120 000,00	120 000,00	582,32			25 009,84	5 500,00
D 4387					24 318,50		
D 4487	62 511,22	40 100,00	191 561,20	40 820,00	90 339,10	124 154,00	12 525,00
D 4687			10 875,10	24 196,00	4 374,00	8 763,12	
Total produits rattachés	184 011,22	161 600,00	203 018,62	71 109,89	119 031,60	169 862,90	43 640,00
Total produits rattachés (comptes administratifs)	184 011,22	161 600,00	203 018,62	71 109,89	148 351,10	169 862,90	43 640,00
Différences	0,00	0,00	0,00	0,00	-29 319,50	0,00	0,00
Recettes réelles de fonctionnement	22 913 700,39	22 119 699,63	20 681 585,33	19 580 282,92	19 480 490,22	19 260 518,23	19 693 416,42
Ratio rattachements / recettes réelles de fonctionnement	0,80%	0,73%	0,98%	0,36%	0,61%	0,88%	0,22%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les comptes de gestion et comptes administratifs

Tableau n° 22 : proportion des comptes d'attente

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes à régulariser :							
C 471	16 964,10	25 497,00	26 279,68	11 152,97	69 286,16	75 575,71	66 740,29
Recettes réelles de fonctionnement	22 913 700,39	22 119 699,63	20 681 585,33	19 580 282,92	19 480 490,22	19 260 518,23	19 693 416,42
Proportion C 471 / recettes réelles de fonctionnement	0,07%	0,12%	0,13%	0,06%	0,36%	0,39%	0,34%
Dépenses à régulariser :							
D 472	4 484,34	16 484,34	5 843,58	10 101,72	36 444,28	14 735,27	6 378,95
Dépenses réelles de fonctionnement	19 692 960,78	18 927 606,17	17 978 994,48	16 581 860,28	16 666 136,05	16 518 344,83	16 514 169,82
Proportion D 472 / dépenses réelles de fonctionnement	0,02%	0,09%	0,03%	0,06%	0,22%	0,09%	0,04%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les comptes de gestion et comptes administratifs

Tableau n° 23 : différences entre l'inventaire, la balance du compte de gestion et l'état de l'actif au 31 décembre 2020 (en €)

Compte	Balance	Etat de l'actif	Différence entre balance et état de l'actif	Inventaire	Différence entre inventaire et balance
D 202	164 238,05	164 238,05	0,00	164 238,05	0,00
D 2031	338 635,50	338 635,50	0,00	139 506,20	-199 129,30
D 2032	26 046,00	26 046,00	0,00	26 046,00	0,00
D 204112	54 750,00	54 750,00	0,00	54 750,00	0,00
D 2041512	191 687,00	191 687,00	0,00	191 687,00	0,00
D 204182	1 119 849,78	1 119 849,78	0,00	1 119 849,78	0,00
D 20421	41 822,41	41 822,41	0,00	45 551,41	3 729,00
D 20422	437 710,99	437 710,99	0,00	668 330,05	230 619,06
D 2051	610 638,57	610 638,57	0,00	455 180,08	-155 458,49
D 2111	2 507 294,32	2 507 294,32	0,00	2 496 295,79	-10 998,53
D 2112	1 657 689,76	1 657 689,76	0,00	1 657 689,76	0,00
D 2113	1 134 946,81	1 134 946,81	0,00	1 134 946,81	0,00
D 2115	23 225 564,26	23 225 564,26	0,00	23 225 564,26	0,00
D 2116	347 850,53	347 850,53	0,00	347 850,53	0,00
D 2118	810,09	810,09	0,00	810,09	0,00
D 2128	6 148 608,91	6 148 608,91	0,00	6 146 239,70	-2 369,21
D 21281	0,00	0,00	0,00	32 617,66	32 617,66
D 21311	1 011 726,49	1 011 726,49	0,00	1 011 726,49	0,00
D 21312	6 088 925,65	6 088 925,65	0,00	6 088 925,65	0,00
D 21316	56 881,35	56 881,35	0,00	56 881,35	0,00
D 21318	43 871 306,25	43 871 306,25	0,00	43 851 210,38	-20 095,87
D 2132	598,00	598,00	0,00	598,00	0,00
D 2138	7 802 142,95	7 802 142,95	0,00	7 028 492,21	-773 650,74
D 2151	51 550 401,71	51 550 401,71	0,00	51 400 717,48	-149 684,23
D 2152	8 479 787,74	8 479 787,74	0,00	8 443 314,10	-36 473,64
D 21531	6 249 477,82	6 249 477,82	0,00	45 626,40	-6 203 851,42
D 21533	61 636,25	61 636,25	0,00	61 636,25	0,00
D 21534	4 617 430,35	4 617 430,35	0,00	4 608 627,79	-8 802,56
D 21538	210 690,05	210 690,05	0,00	210 690,05	0,00
D 21568	4 341,98	4 341,98	0,00	5 010,73	668,75
D 21571	283 586,88	283 586,88	0,00	283 586,88	0,00
D 21578	480 850,64	480 850,64	0,00	480 850,64	0,00
D 2158	2 174 157,86	2 174 157,86	0,00	2 182 732,98	8 575,12
D 2161	720 217,29	720 217,29	0,00	720 217,29	0,00
D 2162	51 396,86	51 396,86	0,00	51 396,86	0,00
D 2168	78 786,80	78 786,80	0,00	78 786,80	0,00
D 2181	9 444,77	9 444,77	0,00	9 444,77	0,00
D 2182	1 683 044,87	1 683 044,87	0,00	1 648 675,92	-34 368,95
D 2183	723 282,97	723 282,97	0,00	716 747,10	-6 535,87
D 2184	753 992,97	753 992,97	0,00	748 694,13	-5 298,84
D 2185	2 066,00	2 066,00	0,00	2 066,00	0,00
D 2188	1 649 088,17	1 649 088,17	0,00	1 647 409,74	-1 678,43
D 2312	1 968 379,15	1 968 379,15	0,00	5 158 974,77	3 190 595,62
D 2313	1 667 112,38	1 667 112,38	0,00	1 836 297,72	169 185,34
D 2318	1 782,00	1 782,00	0,00	1 782,00	0,00
D 238	6 883 731,49	6 883 731,49	0,00	6 927 040,73	43 309,24
D 2422	5 933 161,27	5 933 161,27	0,00	5 933 161,27	0,00
D 2423	16 263 384,70	16 263 384,70	0,00	16 263 384,70	0,00
D 2424	8 508,34	8 508,34	0,00	8 508,34	0,00
D 261	30 184,90	30 184,90	0,00	30 184,90	0,00
D 266	70 658,97	70 658,97	0,00	70 658,97	0,00
D 271	45,73	45,73	0,00	45,73	0,00
D 275	1 019,99	1 019,99	0,00	1 019,99	0,00
D 2761	4 285,50	4 285,50	0,00	4 285,50	0,00
D 27638	36 000,00	36 000,00	0,00	36 000,00	0,00
Total	209 491 660,07	209 491 660,07	0,00	205 562 563,78	-3 929 096,29

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après la balance du compte de gestion, l'état de l'actif et l'inventaire 2020

Tableau n° 24 : différences entre l'inventaire, la balance du compte de gestion et l'état de l'actif concernant les amortissements au 31 décembre 2020 (en €)

Compte	Balance	Etat de l'actif	Différence entre balance et état de l'actif	Inventaire	Différence entre inventaire et balance
C 2802	123 391,36	123 391,36	0,00	123 391,36	0,00
C 28031	59 988,80	59 988,80	0,00	28 934,00	-31 054,80
C 28032	11 621,10	11 621,10	0,00	11 621,10	0,00
C 2804112	40 150,00	40 150,00	0,00	40 150,00	0,00
C 28041512	143 237,09	143 237,09	0,00	143 237,09	0,00
C 2804182	918 836,32	918 836,32	0,00	918 836,32	0,00
C 280421	21 396,81	21 196,81	-200,00	25 125,81	3 729,00
C 280422	221 651,76	221 651,76	0,00	452 270,82	230 619,06
C 28051	468 206,00	468 206,00	0,00	425 718,00	-42 488,00
C 28128	2 052 187,06	1 892 333,40	-159 853,66	2 052 187,06	0,00
C 28132	598,00	598,00	0,00	598,00	0,00
C 28138	314 338,58	0,00	-314 338,58	0,00	-314 338,58
C 28151	0,00	-1 786,65	-1 786,65	0,00	0,00
C 281531	1 754 298,11	0,00	-1 754 298,11	0,00	-1 754 298,11
C 281533	0,00	-312 659,96	-312 659,96	0,00	0,00
C 281568	3 771,37	3 771,37	0,00	3 771,37	0,00
C 281571	128 407,23	128 407,23	0,00	128 407,23	0,00
C 281578	365 070,51	341 413,57	-23 656,94	365 070,51	0,00
C 28158	1 847 929,88	1 820 746,02	-27 183,86	1 847 929,88	0,00
C 28181	9 024,82	9 024,82	0,00	9 024,82	0,00
C 28182	1 240 724,44	1 106 443,72	-134 280,72	1 226 739,99	-13 984,45
C 28183	545 591,15	537 312,81	-8 278,34	544 237,23	-1 353,92
C 28184	595 899,44	594 790,23	-1 109,21	613 579,07	17 679,63
C 28188	1 380 085,25	1 374 537,83	-5 547,42	1 380 085,25	0,00
Total	12 246 405,08	9 503 211,63	-2 743 193,45	10 340 914,91	-1 905 490,17

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après la balance du compte de gestion, l'état de l'actif et l'inventaire 2020

Tableau n° 25 : restes à recouvrer au 31 décembre 2020 (en €)

Exercice	Restes à recouvrer
2007	567,00
2008	486,33
2009	9 321,84
2010	1 865,78
2011	992,51
2012	5 183,64
2013	1 732,76
2014	24 661,11
2015	9 440,29
2016	9 011,29
2017	59 157,79
2018	81 868,87
2019	116 931,70
2020	324 318,73
Total	645 539,64

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le compte de gestion 2020

Annexe n° 2. Situation financière du budget principal

Tableau n° 26 : évolution de la capacité d'autofinancement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne	Variation 2021/2015
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) <i>(corrigées des recettes de stationnement de 2015 à 2018)</i>	8 320 909	8 265 503	8 311 848	8 447 834	8 408 783	8 371 907	8 975 827	1,3%	7,9%
+ Fiscalité reversée	7 233 296	7 198 698	6 398 745	5 151 107	5 133 214	5 054 567	5 062 196	-5,8%	-30,0%
= Fiscalité totale (nette)	15 554 205	15 464 202	14 710 593	13 598 941	13 541 997	13 426 474	14 038 023	-1,7%	-9,7%
+ Ressources d'exploitation <i>(corrigées des recettes de stationnement de 2015 à 2018)</i>	2 258 097	2 115 119	2 028 775	2 019 867	2 017 561	1 621 671	1 749 668	-4,2%	-22,5%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 581 123	4 049 964	3 689 868	3 584 781	3 699 898	3 837 764	3 433 329	-4,7%	-25,1%
+ Production immobilisée, travaux en régie	400 031	404 024	339 162	281 304	329 265	154 551	330 674	-3,1%	-17,3%
= Produits de gestion (A)	22 793 455	22 033 309	20 768 397	19 484 892	19 588 720	19 040 460	19 551 693	-2,5%	-14,2%
Charges à caractère général	3 683 706	3 353 807	2 984 966	3 072 935	3 307 861	3 150 971	3 257 826	-2,0%	-11,6%
+ Charges de personnel	10 953 226	10 679 146	10 379 103	10 158 510	10 223 153	9 967 189	10 070 723	-1,4%	-8,1%
+ Subventions de fonctionnement	1 770 717	1 720 443	1 709 880	1 738 221	1 522 789	1 717 192	1 497 676	-2,8%	-15,4%
+ Autres charges de gestion	1 916 885	1 903 496	1 907 632	672 551	845 482	735 199	775 757	-14,0%	-59,5%
= Charges de gestion (B)	18 324 534	17 656 892	16 981 582	15 642 217	15 899 285	15 570 551	15 601 982	-2,6%	-14,9%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 468 921	4 376 417	3 786 815	3 842 675	3 689 435	3 469 910	3 949 711	-2,0%	-11,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	19,6%	19,9%	18,2%	19,7%	18,8%	18,2%	20,2%		
+/- Résultat financier	-983 827	-917 820	-788 127	-678 323	-568 816	-519 417	-463 214	-11,8%	52,9%
+/- Autres produits et charges excep. réels	29 577	15 169	-12 520	28 571	1 759	-92 378	-26 055	N.C.	-188,1%
= CAF brute	3 514 672	3 473 766	2 986 168	3 192 923	3 122 379	2 858 115	3 460 441	-0,3%	-1,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	15,4%	15,8%	14,4%	16,4%	15,9%	15,0%	17,7%		
- Dotations nettes aux amortissements	1 103 150	1 088 269	1 035 448	906 609	797 614	649 867	920 128	-3,0%	-16,6%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	5 504	11 818	8 843	14 959	15 303	17 415	11 181	12,5%	103,1%
= Résultat section de fonctionnement	2 417 026	2 397 314	1 959 563	2 301 274	2 340 067	2 225 663	2 551 494	0,9%	5,6%
CAF brute	3 514 672	3 473 766	2 986 168	3 192 923	3 122 379	2 858 115	3 460 441	-0,3%	-1,5%
- Annuité en capital de la dette	2 410 574	2 525 255	2 351 143	2 289 063	1 964 097	1 935 768	1 948 348	-3,5%	-19,2%
= CAF nette ou disponible	1 104 098	948 510	635 025	903 860	1 158 282	922 347	1 512 093	5,4%	37,0%

Remarque : les recettes de stationnement imputées sur le c/7337 de 2015 à 2018 puis, à partir de 2019 sur le c/70321 ont été inscrites sur le c/70321 pour toute la période 2015-2021 afin d'harmoniser ces ressources dans l'analyse financière.

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Tableau n° 27 : évolution des ressources fiscales propres

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne	Variation 2021/2015
Impôts locaux nets des restitutions	7 623 531	7 574 099	7 614 586	7 698 777	7 690 004	7 742 780	8 213 081	1,2%	7,7%
<i>dont taxes foncières et d'habitation (impôts directs locaux à compter de 2021)</i>	7 623 531	7 574 099	7 614 586	7 698 777	7 690 004	7 742 780	8 188 676	1,2%	7,4%
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements) <i>(corrigées des recettes de stationnement de 2015 à 2018)</i>	176 626	136 714	139 787	130 596	165 117	78 066	102 191	-8,7%	-42,1%
+ Taxes sur activités industrielles	336 949	338 418	336 493	325 154	318 894	308 053	314 662	-1,1%	-6,6%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO)	183 803	216 272	220 982	293 307	234 768	243 008	345 892	11,1%	88,2%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	8 320 909	8 265 503	8 311 848	8 447 834	8 408 783	8 371 907	8 975 827	1,3%	7,9%

Remarque : les recettes de stationnement imputées sur le c/7337 de 2015 à 2018 puis, à partir de 2019, sur le c/70321 ont été inscrites sur le c/70321 pour toute la période 2015-2021 afin d'harmoniser ces ressources dans l'analyse financière.

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Tableau n° 28 : évolution des taux, bases et produit théorique de la fiscalité communale

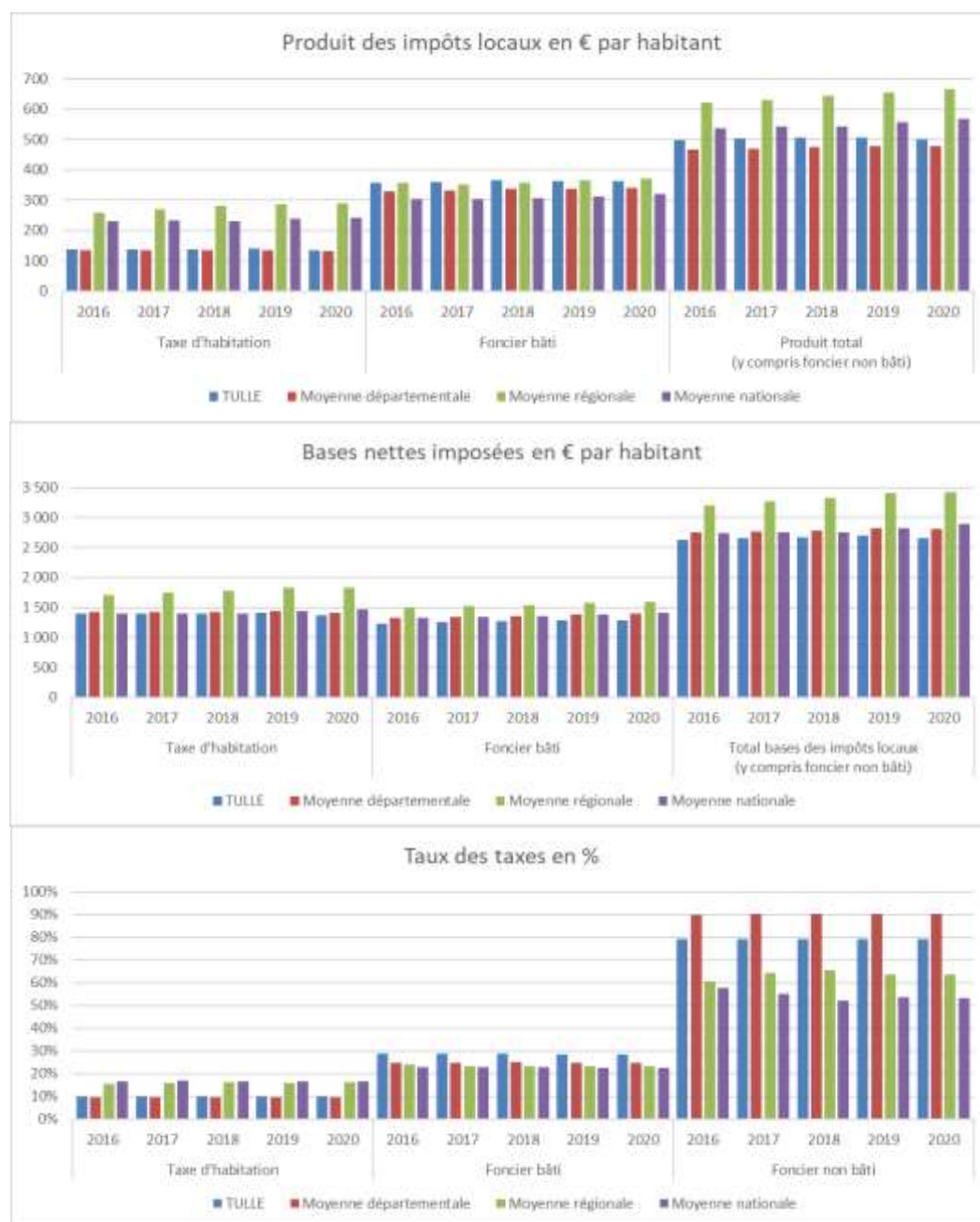
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne	Variation 2020/2015
Taux des taxes en %								
Taux de la taxe d'habitation	9,89%	9,89%	9,89%	9,89%	9,89%	9,89%		0,0%
<i>Moyenne nationale</i>	15,98%	16,61%	16,71%	16,68%	16,66%	16,68%		
Taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties	28,88%	28,88%	28,88%	28,88%	28,24%	28,24%		-2,3%
<i>Moyenne nationale</i>	22,48%	22,74%	22,67%	22,76%	22,58%	22,56%		
Taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties	79,00%	79,00%	79,00%	79,00%	79,00%	79,00%		0,0%
<i>Moyenne nationale</i>	59,11%	57,79%	55,08%	52,18%	53,69%	53,13%		
Bases nettes imposées en €								
Taxe d'habitation	21 902 622	21 156 585	21 189 444	21 198 987	21 521 431	21 179 347	-0,7%	-3,3%
+ Taxe foncière sur les propriétés bâties	18 689 680	18 774 636	18 921 222	19 220 418	19 512 899	19 805 413	1,2%	6,0%
+ Taxe foncière sur les propriétés non bâties	52 444	53 802	53 194	54 209	55 478	55 989	1,3%	6,8%
= Bases nettes totales imposées	40 644 746	39 985 023	40 163 860	40 473 614	41 089 808	41 040 749	0,2%	1,0%
Bases nettes totales imposées par hab. en €	2 666	2 629	2 652	2 666	2 701	2 654	-0,1%	-0,5%
<i>Moyenne nationale par hab. en €</i>	2 731	2 739	2 753	2 764	2 836	2 896		
Produits des impôts locaux perçus en €								
Taxe d'habitation	2 166 169	2 092 386	2 095 636	2 096 580	2 128 470	2 094 637	-0,7%	-3,3%
+ Taxe foncière sur les propriétés bâties	5 397 580	5 422 115	5 464 449	5 550 857	5 510 443	5 593 049	0,7%	3,6%
+ Taxe foncière sur les propriétés non bâties	41 431	42 504	42 023	42 825	43 828	44 231	1,3%	6,8%
= Produit total des impôts locaux	7 605 180	7 557 005	7 602 108	7 690 262	7 682 740	7 731 917	0,3%	1,7%
Variation produit total des impôts locaux en %		-0,6%	0,6%	1,2%	-0,1%	0,6%		1,7%
<i>Dont effet taux (y c. abattements)</i>		1,0%	0,1%	0,4%	-1,6%	0,8%		0,7%
<i>Dont effet variation de bases</i>		-1,6%	0,4%	0,8%	1,5%	-0,1%		1,0%
- effet physique des var. de bases		-2,6%	0,0%	-0,4%	-0,7%			
- effet forfaitaire des var. de bases	0,9%	1,0%	0,4%	1,2%	2,2%			
Taux moyen global de la fiscalité directe	18,7%	18,9%	18,9%	19,0%	18,7%	18,8%		
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	98,4%	96,7%	96,7%	96,9%	95,8%	96,3%		

Remarques :

- à compter de 2019, le coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales ne s'applique plus aux locaux professionnels,
- en 2020 : le coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales a été fixé à 1,2 % (hors TH fixé à 0,9 %).

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les états fiscaux n° 1259 et 1288 de la DGFIP, fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) de la DGFIP et coefficients forfaitaires de valorisation des bases votées en lois de finances (article 1518 bis du CGI)

Graphique n° 11 : comparaison du produit théorique, des bases et des taux des taxes directes locales par rapport aux moyennes départementales, régionales et nationales de la strate²⁰⁰



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) sur la fiscalité directe locale de la DGFIP

²⁰⁰ Strate : communes de 10 000 à 19 999 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU).

Tableau n° 29 : évolution de la fiscalité reversée

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne	Variation 2021/2015
Attribution de compensation brute	6 830 111	6 794 787	6 294 330	4 883 390	4 848 066	4 812 742	4 777 419	-5,8%	-30,1%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	100 790	100 790	96 831	104 532	113 521	78 049	115 676	2,3%	14,8%
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	6 930 900	6 895 577	6 391 161	4 987 921	4 961 587	4 890 791	4 893 094	-5,6%	-29,4%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	0	0	7 584	163 186	171 627	163 776	169 102	N.C.	N.C.
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)	302 396	303 121	0	0	0	0	0	-100,0%	-100,0%
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	302 396	303 121	7 584	163 186	171 627	163 776	169 102	-9,2%	-44,1%
= Fiscalité reversée	7 233 296	7 198 698	6 398 745	5 151 107	5 133 214	5 054 567	5 062 196	-5,8%	-30,0%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Tableau n° 30 : évolution des ressources institutionnelles

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne	Variation 2021/2015
Dotation Globale de Fonctionnement	3 440 154	2 913 265	2 650 771	2 654 253	2 638 960	2 679 295	2 675 425	-4,1%	-22,2%
Dont dotation forfaitaire	3 028 044	2 516 318	2 242 824	2 208 618	2 166 194	2 165 216	2 124 974	-5,7%	-29,8%
Dont dotation d'aménagement	412 110	396 947	407 947	445 635	472 766	514 079	550 451	4,9%	33,6%
Autres dotations	2 808	2 808	2 808	2 808	2 808	0	0	-100,0%	-100,0%
FCTVA	0	0	4 128	8 515	19 808	18 780	9 517	N.C.	N.C.
Participations	674 739	772 070	626 958	512 221	605 830	567 090	582 523	-2,4%	-13,7%
Dont Etat	269 269	304 923	273 900	167 098	171 522	209 740	164 821	-7,9%	-38,8%
Dont régions	18 206	0	7 000	7 000	10 550	2 667	18 000	-0,2%	-1,1%
Dont départements	118 209	239 125	116 825	120 575	118 564	121 990	119 589	0,2%	1,2%
Dont communes	15 862	637	1 269	0	0	0	0	-100,0%	-100,0%
Dont groupements	228 421	216 824	216 737	211 135	219 077	206 122	224 306	-0,3%	-1,8%
Dont fonds européens	0	0	0	0	0	0	28 688	N.C.	N.C.
Dont autres	24 772	10 561	11 226	6 413	86 117	26 570	27 117	1,5%	9,5%
Autres attributions et participations	463 422	361 822	405 203	406 985	432 492	572 600	165 864	-15,7%	-64,2%
Dont compensation et péréquation	449 817	353 219	392 047	386 821	412 395	433 528	106 388	-21,4%	-76,3%
Dont autres	13 605	8 603	13 156	20 164	20 097	139 072	59 476	27,9%	337,2%
= Ressources institutionnelles	4 581 123	4 049 964	3 689 868	3 584 781	3 699 898	3 837 764	3 433 329	-4,7%	-25,1%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Tableau n° 31 : évolution des ressources d'exploitation

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne	Variation 2021/2015
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	2 025	1 680	1 831	1 455	1 710	2 621	2 258	1,8%	11,5%
+ Domaine et récoltes <i>(corrigés des recettes de stationnement de 2015 à 2018)</i>	509 711	496 684	554 199	676 835	684 249	457 079	581 641	2,2%	14,1%
+ Travaux, études et prestations de services	509 052	461 282	168 228	167 519	163 302	77 642	119 031	-21,5%	-76,6%
+ Mise à disposition de personnel facturée	684 845	672 543	717 565	715 920	706 111	661 573	653 278	-0,8%	-4,6%
+ Remboursement de frais	339 470	289 982	401 067	289 180	295 369	298 696	283 316	-3,0%	-16,5%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	2 045 103	1 922 172	1 842 891	1 850 909	1 850 741	1 497 610	1 639 524	-3,6%	-19,8%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	212 994	192 947	175 884	156 229	154 091	113 690	99 763	-11,9%	-53,2%
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	10 000	12 729	12 729	10 371	10 380	N.C.	N.C.
= Autres produits de gestion courante (b)	212 994	192 947	185 884	168 958	166 820	124 061	110 144	-10,4%	-48,3%
= Ressources d'exploitation (a+b)	2 258 097	2 115 119	2 028 775	2 019 867	2 017 561	1 621 671	1 749 668	-4,2%	-22,5%

Remarque : les recettes de stationnement imputées sur le c/7337 de 2015 à 2018 puis, à partir de 2019, sur le c/70321 ont été inscrites sur le c/70321 pour toute la période 2015-2021 afin d'harmoniser ces ressources dans l'analyse financière.

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Tableau n° 32 : évolution des charges de personnel

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne	Variation 2021/2015
Rémunération principale	5 926 064	5 624 531	5 463 485	5 381 357	5 268 065	5 339 859	5 194 414	-2,2%	-12,3%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée (dont HS)	985 932	855 866	764 785	784 902	801 878	841 661	876 986	-1,9%	-11,1%
+ Autres indemnités	104 075	98 169	90 377	93 818	85 221	86 695	89 329	-2,5%	-14,2%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	7 016 072	6 578 566	6 318 647	6 260 077	6 155 164	6 268 215	6 160 729	-2,1%	-12,2%
en % des rémunérations du personnel*	93,0%	91,4%	92,5%	92,0%	89,8%	92,4%	89,0%		
Rémunérations et indemnités (dont HS)	306 923	393 159	335 770	444 372	679 843	503 354	737 333	15,7%	140,2%
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	306 923	393 159	335 770	444 372	679 843	503 354	737 333	15,7%	140,2%
en % des rémunérations du personnel*	4,1%	5,5%	4,9%	6,5%	9,9%	7,4%	10,7%		
Autres rémunérations (c)	219 278	222 076	175 724	98 977	22 864	9 245	22 582	-31,5%	-89,7%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	7 542 273	7 193 802	6 830 140	6 803 426	6 857 871	6 780 813	6 920 644	-1,4%	-8,2%
- Atténuations de charges	351 188	323 641	165 916	163 619	162 814	248 761	388 946	1,7%	10,8%
= Rémunérations du personnel	7 191 085	6 870 161	6 664 224	6 639 806	6 695 056	6 532 052	6 531 698	-1,6%	-9,2%
+ Charges sociales	3 198 647	3 091 125	2 937 975	2 810 997	2 834 346	2 800 583	2 833 901	-2,0%	-11,4%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	143 242	132 147	173 736	173 116	175 670	162 848	173 674	3,3%	21,2%
+ Autres charges de personnel	239 628	232 985	211 592	200 433	200 125	200 577	191 344	-3,7%	-20,1%
= Charges de personnel interne	10 772 602	10 326 418	9 987 527	9 824 353	9 905 197	9 696 061	9 730 617	-1,7%	-9,7%
Charges sociales en % des CP interne	29,7%	29,9%	29,4%	28,6%	28,6%	28,9%	29,1%		
+ Charges de personnel externe	180 624	352 728	391 577	334 157	317 956	271 128	340 106	11,1%	88,3%
= Charges totales de personnel	10 953 226	10 679 146	10 379 103	10 158 510	10 223 153	9 967 189	10 070 723	-1,4%	-8,1%
CP externe en % des CP total	1,6%	3,3%	3,8%	3,3%	3,1%	2,7%	3,4%		
- Remboursement de personnel MAD	684 845	672 543	717 565	715 920	706 111	661 573	653 278	-0,8%	-4,6%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	10 268 382	10 006 603	9 661 538	9 442 590	9 517 042	9 305 616	9 417 445	-1,4%	-8,3%
en % des produits de gestion	45,0%	45,4%	46,5%	48,5%	48,6%	48,9%	48,2%		

* Hors atténuations de charges

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

**Tableau n° 33 : évolution des effectifs pourvus des titulaires et non titulaires en ETPT
au 31 décembre**

Filière et catégorie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2021/2015
Filière administrative (a)	63	58	59	58	56	55	54	-14,3%
Catégorie A	6	5	6	7	6	6	7	16,7%
Catégorie B	13	12	12	11	11	11	11	-15,4%
Catégorie C	44	41	41	40	39	38	36	-18,2%
Filière technique (b)	136	132	131	139	135	132	134	-1,5%
Catégorie A	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
Catégorie B	9	8	8	8	6	3	4	-55,6%
Catégorie C	127	124	123	131	129	129	130	2,4%
Filière sociale (c)	19	17	14	0	0	0	0	-100,0%
Catégorie C	19	17	14	0	0	0	0	-100,0%
Filière médico-sociale (d)	0	0	0	12	12	14	12	N.C.
Catégorie C	0	0	0	12	12	14	12	N.C.
Filière sportive (e)	15	15	8	7	7	6	7	-53,3%
Catégorie A	2	2	2	2	2	2	2	0,0%
Catégorie B	8	8	6	5	5	4	4	-50,0%
Catégorie C	5	5	0	0	0	0	1	-80,0%
Filière culturelle (f)	44	45	43	44	43	46	44	0,0%
Catégorie A	18	17	17	15	17	17	15	-16,7%
Catégorie B	21	21	22	25	21	22	23	9,5%
Catégorie C	5	7	4	4	5	7	6	20,0%
Filière animation (g)	11	12	9	9	8	8	7	-36,4%
Catégorie B	11	12	9	9	8	8	7	-36,4%
Filière police (h)	0	0	0	0	0	4	4	N.C.
Catégorie A	0	0	0	0	0	1	1	N.C.
Catégorie B	0	0	0	0	0	1	1	N.C.
Catégorie C	0	0	0	0	0	2	2	N.C.
Total (a+b+c+d+e+f+g+h)	288	279	264	269	261	265	262	-9,0%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les tableaux des états du personnel des comptes administratifs

Tableau n° 34 : évolution des charges à caractère général

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne	Variation 2021/2015
Charges à caractère général	3 683 706	3 353 807	2 984 966	3 072 935	3 307 861	3 150 971	3 257 826	-2,0%	-11,6%
<i>Dont achats</i>	2 570 611	2 296 450	1 949 396	1 902 640	1 986 273	1 936 149	2 071 964	-3,5%	-19,4%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	134 924	120 637	117 538	134 191	121 586	127 219	162 425	3,1%	20,4%
<i>Dont entretien et réparations</i>	222 221	198 139	215 530	293 684	395 811	399 198	346 972	7,7%	56,1%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	115 222	124 289	116 776	117 683	120 187	135 911	135 112	2,7%	17,3%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	74 728	83 144	58 048	60 348	68 159	92 265	53 332	-5,5%	-28,6%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	133 348	92 329	88 380	122 434	86 392	53 939	48 533	-15,5%	-63,6%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	142 235	152 222	139 594	138 051	156 840	95 349	94 941	-6,5%	-33,3%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	142 058	132 726	131 095	128 397	137 186	125 100	118 870	-2,9%	-16,3%
- Remboursement de frais	339 470	289 982	401 067	289 180	295 369	298 696	283 316	-3,0%	-16,5%
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	3 344 235	3 063 825	2 583 899	2 783 756	3 012 492	2 852 275	2 974 510	-1,9%	-11,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	14,7%	13,9%	12,4%	14,3%	15,4%	15,0%	15,2%		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Tableau n° 35 : évolution des autres charges de gestion et des subventions de fonctionnement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne	Variation 2021/2015
Autres charges de gestion	1 916 885	1 903 496	1 907 632	672 551	845 482	735 199	775 757	-14,0%	-59,5%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	1 378 497	1 375 503	1 375 617	0	0	0	0	-100,0%	-100,0%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires</i>	365 443	368 643	373 097	385 846	650 690	565 700	609 034	8,9%	66,7%
<i>Dont indemnités (y compris cotisations) des élus</i>	153 468	149 884	151 052	160 286	162 144	162 492	156 874	0,4%	2,2%
Subventions de fonctionnement	1 770 717	1 720 443	1 709 880	1 738 221	1 522 789	1 717 192	1 497 676	-2,8%	-15,4%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	288 910	245 353	245 400	273 677	339 600	608 850	324 830	2,0%	12,4%
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	475 150	478 500	463 480	479 500	471 500	484 000	501 500	0,9%	5,5%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	1 006 657	996 590	1 001 000	985 044	711 689	624 342	671 346	-6,5%	-33,3%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Tableau n° 36 : financement des investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années	Variation 2021/2015
CAF brute	3 514 672	3 473 766	2 986 168	3 192 923	3 122 379	2 858 115	3 460 441	22 608 463	-1,5%
- Annuité en capital de la dette	2 410 574	2 525 255	2 351 143	2 289 063	1 964 097	1 935 768	1 948 348	15 424 248	-19,2%
= CAF nette ou disponible (C)	1 104 098	948 510	635 025	903 860	1 158 282	922 347	1 512 093	7 184 216	37,0%
TLE et taxe d'aménagement	52 011	46 324	33 413	31 371	20 009	124 993	120 950	429 071	132,5%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	225 723	268 709	368 144	459 008	279 143	473 970	540 747	2 615 444	139,6%
+ Subventions d'investissement reçues	211 700	769 766	1 187 449	256 165	708 088	1 071 206	711 265	4 915 640	236,0%
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	258 380	350 906	327 782	276 609	409 211	856 078	508 983	2 987 949	97,0%
+ Produits de cession	106 099	122 352	55 585	86 803	21 240	38 609	49 479	480 167	-53,4%
+ Autres recettes	0	0	0	0	6 280	0	0	6 280	N.C.
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	853 912	1 558 057	1 972 373	1 109 957	1 443 972	2 564 856	1 931 424	11 434 551	126,2%
= Financement propre disponible (C+D)	1 958 010	2 506 568	2 607 399	2 013 816	2 602 254	3 487 204	3 443 517	18 618 767	75,9%
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	74,9%	91,8%	69,4%	103,7%	68,2%	96,1%	61,4%	77,3%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 612 960	2 730 808	3 756 372	1 942 672	3 817 594	3 626 992	5 608 576	24 095 975	114,6%
- Subventions d'équipement (y compris subv. en nature)	135 818	153 065	83 797	129 974	95 107	18 590	72 200	688 552	-46,8%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	6 326	0	0	0	0	0	6 326	N.C.
- Participations et inv. financiers nets	-28 400	5 535	122 802	-92 247	34 286	30 000	-1 866	70 110	93,4%
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	-1 227	-1 227	-1 227	3 681	0	N.C.
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-762 368	-389 167	-1 355 573	34 644	-1 343 505	-187 152	-2 239 075	-6 242 196	-193,7%
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-53 760	53 760	-1 770	0	0	0	312	-1 459	100,6%
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	204 630	0	204 630	N.C.
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-816 128	-335 407	-1 357 343	34 644	-1 343 505	-391 782	-2 238 763	-6 448 285	-174,3%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 435 000	1 000 000	800 000	0	0	700 000	900 000	4 835 000	-37,3%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	618 872	664 593	-557 343	34 644	-1 343 505	308 218	-1 338 763	-1 613 285	-316,3%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Tableau n° 37 : évolution du stock de la dette²⁰¹

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne	Variation 2021/2015
Encours de dettes au 1er janvier	28 153 346	27 082 020	25 556 765	24 005 622	21 717 786	19 754 916	18 546 186	-6,7%	-34,1%
- Annuité en capital de la dette	2 410 574	2 525 255	2 351 143	2 289 063	1 964 097	1 935 768	1 948 348	-3,5%	-19,2%
- Var. des autres dettes non financières	0	0	0	-1 227	-1 227	-1 227	3 681	N.C.	N.C.
+ Intégration de dettes (emprunts transférés dans le cadre de l'interco...) (corrigé du BA eau en 2020 et 2021)	-95 752	0	0	0	0	25 811	0	N.C.	100,0%
+ Nouveaux emprunts	1 435 000	1 000 000	800 000	0	0	700 000	900 000	-7,5%	-37,3%
= Encours de dette au 31 décembre	27 082 020	25 556 765	24 005 622	21 717 786	19 754 916	18 546 186	17 494 157	-7,0%	-35,4%
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	984 000	917 980	788 264	678 437	568 930	519 417	463 348	-11,8%	-52,9%
Taux d'intérêt apparent	3,6%	3,6%	3,3%	3,1%	2,9%	2,8%	2,6%		
Durée de désendettement en années (dette / CAF brute)	7,7	7,4	8,0	6,8	6,3	6,5	5,1		
Durée résiduelle moyenne (en années)						12,9	12,5		

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi, les comptes de gestion et états de la dette du compte administratif 2020

²⁰¹ Corrigé de l'encours de la dette du budget annexe eau en attente de transfert en 2020 et 2021.

Tableau n° 38 : évolution du fonds de roulement

au 31 décembre (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne	Variation 2021/2015
Dotations, réserves et affectations	99 713 486	93 482 314	96 942 917	115 926 980	118 533 687	125 759 116	131 033 884	4,7%	31,4%
+/- Différences sur réalisations	1 095 513	1 165 851	261 153	218 898	234 812	273 421	-3 384 627	N.C.	-409,0%
+/- Résultat (fonctionnement)	2 417 026	2 397 314	1 959 563	2 301 274	2 340 067	2 225 663	2 551 494	0,9%	5,6%
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	36 183 649	37 292 504	38 798 892	39 316 707	40 418 703	43 084 173	44 804 490	3,6%	23,8%
dont subv. transférables	627 109	627 902	813 030	1 028 179	1 303 788	2 260 652	157 659	-20,6%	-74,9%
dont subv. non transférables	35 556 540	36 664 602	37 985 861	38 288 528	39 114 914	40 823 521	44 646 831	3,9%	25,6%
= Ressources propres élargies	139 409 674	134 337 983	137 962 524	157 763 859	161 527 269	171 342 374	175 005 242	3,9%	25,5%
+ Dettes financières	27 082 020	25 556 765	24 005 622	21 717 786	19 754 916	19 055 390	17 494 157	-7,0%	-35,4%
= Ressources stables (E)	166 491 694	159 894 747	161 968 146	179 481 645	181 282 185	190 397 764	192 499 399	2,4%	15,6%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	149 977 845	141 771 894	144 076 218	153 988 820	155 191 513	164 519 196	160 244 499	1,1%	6,8%
dont subv. d'équipement versées	1 283 756	1 114 499	906 319	803 416	692 306	500 548	385 756	-18,2%	-70,0%
dont autres immo. incorporelles	226 319	154 331	115 600	105 064	188 926	476 351	217 162	-0,7%	-4,0%
dont immo. corporelles	148 425 951	140 455 709	142 884 143	153 002 431	154 198 086	163 400 102	159 501 252	1,2%	7,5%
dont immo. financières	41 820	47 355	170 157	77 910	112 195	142 195	140 330	22,4%	235,6%
+ Immobilisations en cours	6 992 210	8 194 230	8 722 726	9 159 403	11 304 606	10 521 005	14 341 064	12,7%	105,1%
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	7 387 560	7 387 560	7 387 560	14 707 252	14 707 252	14 625 567	18 610 090	16,6%	151,9%
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	53 760	0	1 770	1 770	1 770	1 770	1 459	-45,2%	-97,3%
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	904 674	700 825	496 976	293 127	89 279	89 279	0	-100,0%	-100,0%
= Emplois immobilisés (F)	165 316 049	158 054 509	160 685 251	178 150 373	181 294 419	189 756 817	193 197 111	2,6%	16,9%
= Fonds de roulement net global (E-F)	1 175 646	1 840 238	1 282 896	1 331 272	-12 234	640 948	-697 713	N.C.	-159,3%
en nombre de jours de charges courantes	22,2	36,2	26,4	29,8	-0,3	14,5	-15,9	N.C.	-171,3%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Tableau n° 39 : évolution du besoin en fonds de roulement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne	Variation 2021/2015
Stocks	0	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Redevables et comptes rattachés	316 775	230 168	222 916	218 992	153 472	432 397	527 007	300 247	66,4%
Dont redevables	270 908	182 215	175 466	185 028	131 983	349 472	448 715	249 112	65,6%
Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes	0	0	0	0	0	28 922	22 783	7 386	N.C.
- Encours fournisseurs	445 838	548 151	518 274	825 417	1 022 163	515 026	362 968	605 405	-18,6%
Dont fournisseurs d'immobilisations	115 151	39 262	49 034	238 225	227 055	53 611	53 679	110 860	-53,4%
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-129 063	-317 983	-295 358	-606 425	-868 690	-82 629	164 039	-305 159	227,1%
en nombre de jours de charges courantes	-2,4	-6,3	-6,1	-13,6	-19,3	-1,9	3,7		
- Dettes et créances sociales	37 584	3 751	31 211	291	-24 319	411	1 265	7 171	-96,6%
- Dettes et créances fiscales	-81 996	-84 369	-84 791	-86 724	-76 728	-77 947	-91 388	-83 420	-11,5%
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-76 450	-164 886	-931 856	-190 782	-173 917	39 377	183 772	-187 820	340,4%
- Autres dettes et créances	-28 069	18 873	47 631	237 210	-207 626	-67 009	406 605	58 231	1548,6%
Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*	4 484	16 484	5 844	10 102	36 444	14 735	6 379	13 496	42,2%
Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*	16 964	25 497	26 280	11 153	69 286	75 576	66 740	41 642	293,4%
Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*	22 866	92 261	43 056	16 959	36 666	315	0	30 303	-100,0%
Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*	537 109	38 361	60 371	101 182	348 073	170 290	75 019	190 058	-86,0%
Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**	210 826	-291 971	-253 386	68 793	-149 044	-107 553	273 768	-35 510	29,9%
= Besoin en fonds de roulement global	19 868	-91 352	642 447	-566 420	-386 101	22 539	-336 215	-99 319	-1792,3%
en nombre de jours de charges courantes	0,4	-1,8	13,2	-12,7	-8,6	0,5	-7,6		

* présentation en valeur absolue

** un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion

Annexe n° 3. Ressources humaines : absentéisme

Tableau n° 40 : absentéisme pour maladie ordinaire et accidents du travail

			2017	2019	2020
Maladie ordinaire	Fonctionnaires	Nombre d'agents absents	123	94	86
		Nombre de journées d'absence	2 965	2 746	2 749
	Contractuels sur emplois permanents	Nombre d'agents absents	1	3	7
		Nombre de journées d'absence	13	161	97
	Contractuels sur emplois non permanents	Nombre d'agents absents	14	3	3
		Nombre de journées d'absence	164	29	35
	Total	Nombre d'agents absents	138	100	96
		Nombre de journées d'absence	3 142	2 936	2 881
Accidents du travail	Fonctionnaires	Nombre d'agents absents	11	0	9
		Nombre de journées d'absence	417	0	880
	Contractuels sur emplois permanents	Nombre d'agents absents	0	0	0
		Nombre de journées d'absence	0	0	0
	Contractuels sur emplois non permanents	Nombre d'agents absents	1	0	0
		Nombre de journées d'absence	12	0	0
	Total	Nombre d'agents absents	12	0	9
		Nombre de journées d'absence	429	0	880
Maladie ordinaire et accidents du travail	Fonctionnaires	Nombre d'agents absents	134	94	95
		Nombre de journées d'absence	3 382	2 746	3 629
	Contractuels sur emplois permanents	Nombre d'agents absents	1	3	7
		Nombre de journées d'absence	13	161	97
	Contractuels sur emplois non permanents	Nombre d'agents absents	15	3	3
		Nombre de journées d'absence	176	29	35
	Total	Nombre d'agents absents	150	100	105
		Nombre de journées d'absence	3 571	2 936	3 761

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les rapports sur l'état de la collectivité

Annexe n° 4. Délégations de fonctions attribuées à plusieurs adjoints et conseillers municipaux

Période	Domaine	Délégation de fonctions attribuée à
Du 9 avril 2014 au 20 septembre 2017	Sport	M. Jean-Louis SOULIER, 1er adjoint (arrêté n° 27 du 28 mars 2014) et à M. Jérémy NOVAIS, conseiller municipal (arrêté n° 53 du 9 avril 2014)
	Jeunesse	Mme Gisèle COURSAT, 3ème adjoint (arrêté n° 28 du 28 mars 2014) et à M. Jérémy NOVAIS, conseiller municipal (arrêté n° 53 du 9 avril 2014)
	Enseignement supérieur et professionnel	M. Alain LAGARDE, 4ème adjoint (arrêté n° 29 du 28 mars 2014) et à Mme Yvette FOURNIER, conseillère municipale (arrêté n° 64 du 9 avril 2014)
	Solidarités, coopération et économie sociale et solidaire	Mme Sylvie CHRISTOPHE, 5ème adjoint (arrêté n° 30 du 28 mars 2014) et à Mme Jeanne WACHTEL, conseillère municipale (arrêté n° 58 du 9 avril 2014)
	Travaux	M. Yves JUIN, 6ème adjoint (arrêté n° 31 du 28 mars 2014) et à M. Jérémy NOVAIS, conseiller municipal (arrêté n° 53 du 9 avril 2014)
	Culture	M. Yannik SEGUIN, 7ème adjoint (arrêté n° 32 du 28 mars 2014) et à Mme Laure VIREFLEAU (arrêté n° 57 du 9 avril 2014) et à Mme Ana-Maria FERREIRA, conseillère municipale (arrêté n° 63 du 9 avril 2014)
	Espaces verts	Mme Josiane BRASSAC-DIJOUX, 8ème adjoint (arrêté n° 33 du 28 mars 2014) et à M. Jean-Michel CLAUX, conseiller municipal (arrêté n° 59 du 9 avril 2014)
	Commerce et artisanat	M. Fabrice MARTHON (arrêté n° 34 du 28 mars 2014) et à M. Hervé PLUCHON, conseiller municipal (arrêté n° 54 du 9 avril 2014)
	Tranquillité et sécurités urbaines	M. Fabrice MARTHON (arrêté n° 34 du 28 mars 2014) et à Mme Christine COMBE, conseillère municipale (arrêté n° 60 du 9 avril 2014)
	Service aux habitants	M. Fabrice MARTHON (arrêté n° 34 du 28 mars 2014) et à M. Jean-Michel CLAUX, conseiller municipal (arrêté n° 59 du 9 avril 2014)
Du 20 septembre 2017 aux dernières élections	Commerce	M. Fabrice MARTHON, 9ème adjoint (arrêté n° 115 du 20 septembre 2017) et M. Hervé PLUCHON (arrêté n° 123 du 20 septembre 2017 pour le domaine de l'attractivité commerciale)
	Tranquillité et sécurités urbaines	M. Fabrice MARTHON (arrêté n° 34 du 28 mars 2014) et à Mme Christine COMBE, conseillère municipale (arrêté n° 128 du 20 septembre 2017)
	Affaires sociales	Mme Sylvie CHRISTOPHE, 5ème adjoint (arrêté n° 111 du 20 septembre 2017) et à Mme Christine COMBE (arrêté n° 128 du 20 septembre 2017)

Annexe n° 5. Glossaire

Sigle	Signification
ADOT	Association pour le don d'organes et de tissus humains
AEFF	Analyse des équilibres financiers fondamentaux
Anafi	Analyse financière
Anah	Agence nationale de l'habitat
Anas	Association nationale d'action sociale du personnel de la police nationale et du ministère de l'intérieur
APPMA	Association pour la pêche et la protection du milieu aquatique
APS	Activités physiques et sportives
ARS	Autorité régionale de santé
ATSEM	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BA	Budget annexe
BP	Budget principal
CA	Communauté d'agglomération
CAF	Capacité d'autofinancement
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CG3P	Code de la propriété des personnes publiques
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CGT	Confédération générale du travail
CIA	Complément indemnitaire annuel
CJF	Code des juridictions financières
CLC	CORINE Land Cover
CMS	Constant maturity swap
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
COS	Comité des œuvres sociales
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CRC	Chambre régionale des comptes
CRHH	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGA	Directeur général adjoint
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFîP	Direction générale des finances publiques
DGS	Directeur général des services
DOB	Débats d'orientations budgétaires
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
DSP	Délégation de service public
EBF	Excédent brut de fonctionnement
ELAN	Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

Sigle	Signification
EPCC	Établissement public de coopération culturelle
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
Epfna	Établissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNCDG	Fédération nationale des centres de gestion
FPIC	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
FSU	Fédération syndicale unitaire
GVT	Glissement vieillesse technicité
HT	Hors taxe
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
JO	Journal officiel
LFI	Loi de finances initiale
MAD	Mise à disposition
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MAT	Manufacture d'armes de Tulle
MSP	Maison de santé pluridisciplinaire
NOTRé	Nouvelle organisation territoriale de la République
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPAH-RU	Opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain
OPH	Office public de l'habitat
ORS	Observatoire régional de la santé
ORT	Opération de revitalisation du territoire
PCAET	Plan climat énergie territorial
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PEGC	Professeur d'enseignement général de collège
PERL	Pépinière d'entreprises région Limousin
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLUS	Prêts locatifs à usage social
PPCR	Parcours professionnels, les carrières et les rémunérations
PPI	Programme pluriannuel d'investissement
PPPI	Parc privé potentiellement indigne
RAR	Reste à réaliser
RH	Ressources humaines
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RTT	Réduction du temps de travail

Sigle	Signification
SACEM	Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique
SCET	Société centrale pour l'équipement du territoire
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
Seli	Société d'équipement du Limousin
SMAC	Scène de musiques actuelles
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SoliHA	Solidaire pour l'habitat
SPIC	Service public industriel et commercial
SSIG	Service social d'intérêt général
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation
TTC	Toutes taxes comprises
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UFC	Union fédérale des consommateurs



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3 place des Grands Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX Cedex

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine