



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE Cahier 2

COMMUNE DE TARBES Enquête « villes moyennes » (Hautes-Pyrénées)

Exercices 2012 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
INTRODUCTION.....	8
1. PRÉSENTATION	9
1.1. Une préfecture éloignée des métropoles.....	9
1.2. L'adhésion à une communauté d'agglomération élargie.....	9
1.3. Une population en forte baisse	11
2. UNE VILLE MOYENNE À LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE	16
2.1. Un contexte démographique et économique défavorable.....	16
2.1.1. Une population vieillissante, en dépit de l'implantation d'une filière universitaire.....	16
2.1.2. Le poids du passé industriel de la ville	18
2.1.3. Une forte diminution de la population et des emplois	19
2.1.4. Un glissement économique et démographique vers l'aire urbaine	22
2.1.5. Un bassin urbain concurrencé par ses voisins.....	24
2.2. L'intégration de la ville dans les réseaux	27
2.2.1. L'accessibilité du territoire (route, train, avion)	27
2.2.2. La couverture numérique	29
2.3. Une gestion foncière et urbaine difficile.....	29
2.3.1. Le plan local d'urbanisme.....	29
2.3.2. Des outils de maîtrise foncière insuffisamment exploités	31
2.3.3. Un taux de pauvreté de 24 %	31
2.3.4. La gestion du logement social par la SEMI.....	33
2.3.5. La préservation du bâti.....	35
2.3.6. L'augmentation de la vacance des logements.....	36
2.4. La gestion des zones d'activités	36
2.4.1. La zone de l'Arsenal	36
2.4.2. Les autres zones	37
2.4.3. Des objectifs ambitieux, mais faiblement évalués.....	38
2.4.4. Un transfert de compétence à la communauté d'agglomération.....	38
2.5. Une volonté de revitalisation du centre-ville.....	39
2.5.1. Une vacance commerciale au-dessus de la moyenne nationale.....	39
2.5.2. Les actions en faveur du maintien des commerces.....	41
2.6. La richesse de l'offre patrimoniale, culturelle et sportive	46
2.6.1. Le maintien d'un office de tourisme communal.....	46
2.6.2. Un fort soutien aux associations	47
2.6.3. Une offre culturelle variée, dont l'impact est insuffisamment évalué.....	48
2.6.4. Une large palette d'équipements sportifs, majoritairement gérés par la commune.....	50
2.6.5. Un appui au sport de haut niveau et à la formation	50
2.6.6. Les charges de centralité liées aux compétences sport et culture	51
2.7. L'offre de services éducatifs.....	53

3.	FIABILITÉ DES COMPTES ET PROCÉDURES.....	56
3.1.	Des écritures de cessions non conformes	56
3.1.1.	Des écritures empêchant de constater une importante moins-value au budget de l'abattoir	57
3.1.2.	Une écriture à l'origine d'un résultat faussé.....	58
3.2.	La méconnaissance du principe d'annualité budgétaire	58
3.2.1.	La mise en œuvre de la journée complémentaire.....	58
3.2.2.	La procédure de rattachement.....	59
3.3.	Des imputations comptables erronées	60
3.3.1.	Un recours inapproprié aux annulations de titres sur exercices antérieurs..	60
3.3.2.	Des mises à disposition de biens improprement comptabilisées	61
3.3.3.	L'imputation des remboursements du personnel mis à disposition.....	62
3.3.4.	La vérification des régies	64
3.4.	Des obligations de provisionnement méconnues.....	66
3.5.	La présentation des budgets.....	68
3.5.1.	L'information sur les taux de fiscalité directe	68
3.5.2.	La présentation des amortissements.....	68
3.5.3.	L'affectation de la taxe de séjour.....	69
3.5.4.	L'information sur les composantes de la masse salariale	69
4.	SITUATION FINANCIÈRE	70
4.1.	Les budgets annexes	71
4.1.1.	Le budget annexe eau et assainissement.....	71
4.1.2.	Les autres budgets annexes.....	72
4.2.	Les recettes de fonctionnement.....	73
4.2.1.	Les ressources fiscales	73
4.2.2.	Les reversements de fiscalité	74
4.2.3.	Les dotations et participations	75
4.2.4.	Les ressources d'exploitation.....	75
4.3.	Les dépenses de fonctionnement	76
4.3.1.	Les charges générales	76
4.3.2.	La masse salariale	77
4.3.3.	Les subventions.....	80
4.3.4.	Les autres charges	83
4.4.	La capacité d'autofinancement	83
4.5.	L'investissement et son financement.....	85
4.5.1.	Les dépenses d'investissement	85
4.5.2.	Le financement des investissements	87
4.6.	Le bilan fonctionnel	91
4.7.	La trajectoire à moyen terme	92
	ANNEXES.....	95
	GLOSSAIRE.....	108
	Réponses aux observations définitives.....	110

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle de la gestion de la commune de Tarbes pour les exercices 2012 et suivants. Ce rapport porte sur la fiabilité des comptes, la situation financière et la stratégie de développement dans le cadre d'une enquête régionale sur les villes moyennes en Occitanie. Il complète un autre rapport portant sur la gestion des compétences scolaire et périscolaire et les opérations funéraires.

La commune de Tarbes compte 40 318 habitants, selon le dernier recensement en 2016. Sa population est en diminution constante depuis 1968, date à laquelle elle comptait 55 375 habitants, en raison de la perte d'activités économiques, liée notamment à la fermeture des arsenaux nationaux GIAT en 2005. Elle est aujourd'hui vieillissante, en dépit de l'implantation d'une filière universitaire sur son territoire.

La collectivité cherche à renverser la dynamique démographique. Pour améliorer son attractivité, elle offre des services diversifiés, notamment en matière de culture, de sport et de formation. Alors que des quartiers paupérisés sont touchés par la vacance de logements et que les commerces de centre-ville peinent à maintenir leur activité, elle a mis en place des actions de reconversion urbaine sur l'ancien site de l'arsenal et de rénovation des bâtiments (halles, haras). Une action de revitalisation du centre-ville a été engagée, en partenariat avec l'office du commerce, de l'artisanat et des services, qui a bénéficié d'une labellisation et d'aides publiques.

La chambre note que cette démarche volontariste n'est pas parvenue à ce stade à endiguer la perte de population et d'emplois, et que des leviers restent insuffisamment exploités, comme les politiques incitatives pour la rénovation des logements et la coordination des politiques avec l'échelon intercommunal. Cette dernière devrait conduire la commune à transférer à la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées, nouvellement créée, certains équipements culturels et sportifs de rayonnement supra-communal, qui génèrent des charges de centralité assumées aujourd'hui entièrement par la commune.

Les comptes de la collectivité reflètent ces difficultés. Entre 2012 et 2017, les charges de gestion ont progressé de 1,9 % en moyenne par an alors que les produits n'ont augmenté que de 1,2 %, avec en particulier des bases fiscales qui stagnent ou régressent et des dotations de l'État en diminution. Il appartient à la commune de mieux maîtriser ses charges générales et sa masse salariale, qui nécessite des mesures correctives concernant notamment l'absentéisme et le régime du temps de travail, irrégulier et coûteux.

Alors que l'épargne brute se maintient entre 8,5 M€ et 10 M€ par an, les dépenses d'équipement s'élèvent à 10 M€ en moyenne depuis 2012 en grande partie financés par l'emprunt. La commune a néanmoins diminué son encours de dette, passé de 58 M€ en 2012 à 47,6 M€ en 2017. Entre 2018 et 2020, les équipements, dont le volume est en retrait par rapport à l'ambition du plan pluriannuel d'investissement, devraient majoritairement faire appel à l'emprunt.

La fiabilité des comptes recèle d'importantes marges de progrès.

Une moins-value de 3,3 M€ sur la vente de l'abattoir en 2012 n'apparaît pas dans les comptes. Elle a généré une augmentation artificielle du résultat de l'exercice, qui a été reporté les années suivantes.

La chambre a relevé de nombreuses imputations comptables erronées, notamment un recours inapproprié aux annulations de titres, des mises à disposition de biens ou de personnels improprement comptabilisés, de multiples modifications d'imputations d'un exercice à l'autre. Par ailleurs, les contrôles des régies sont insuffisants.

La récente gouvernance élargie de l'agglomération, incluant notamment Lourdes, est une opportunité pour développer les synergies et limiter la concurrence d'autres aires urbaines. La commune pourrait bénéficier de la taille critique de ce nouveau territoire, à condition de ne pas retenir à l'échelle municipale les compétences ou infrastructures à rayonnement supra-communal, notamment en matière de tourisme, culture et sports.

RECOMMANDATIONS

1. Examiner en conseil municipal la mise en œuvre des mesures de redressement de la SEMI-Tarbes, conformément à l'article L. 1523-6 du code général des collectivités territoriales, afin d'informer les élus sur l'utilisation des fonds publics. *Totalement mise en œuvre.*

2. Transférer à la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées les équipements sportifs et culturels générant des charges de centralité et répondant à un intérêt communautaire, conformément à la délibération du 28 juin 2017 de l'établissement public de coopération intercommunale. *Non mise en œuvre.*

3. Programmer rapidement, en lien avec le comptable, le contrôle de toutes les régies. *Mise en œuvre en cours.*

4. Constituer des provisions au minimum dans les cas prévus à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, afin d'anticiper les conséquences financières des risques afférents à la gestion communale. *Non mise en œuvre.*

5. Présenter dans le rapport sur les orientations budgétaires l'ensemble des éléments exigés par la réglementation, notamment sur les ressources humaines. *Non mise en œuvre.*

6. Revoir l'organisation du temps de travail pour se mettre en conformité avec la durée légale de 1 607 heures par an. *Non mise en œuvre.*

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

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

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Tarbes a été ouvert le 26 juin 2017 par lettre du président de section adressée à M. Gérard Trémège, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 9 mai 2018.

Lors de sa séance du 31 mai 2018, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Gérard Trémège. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 7 février 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

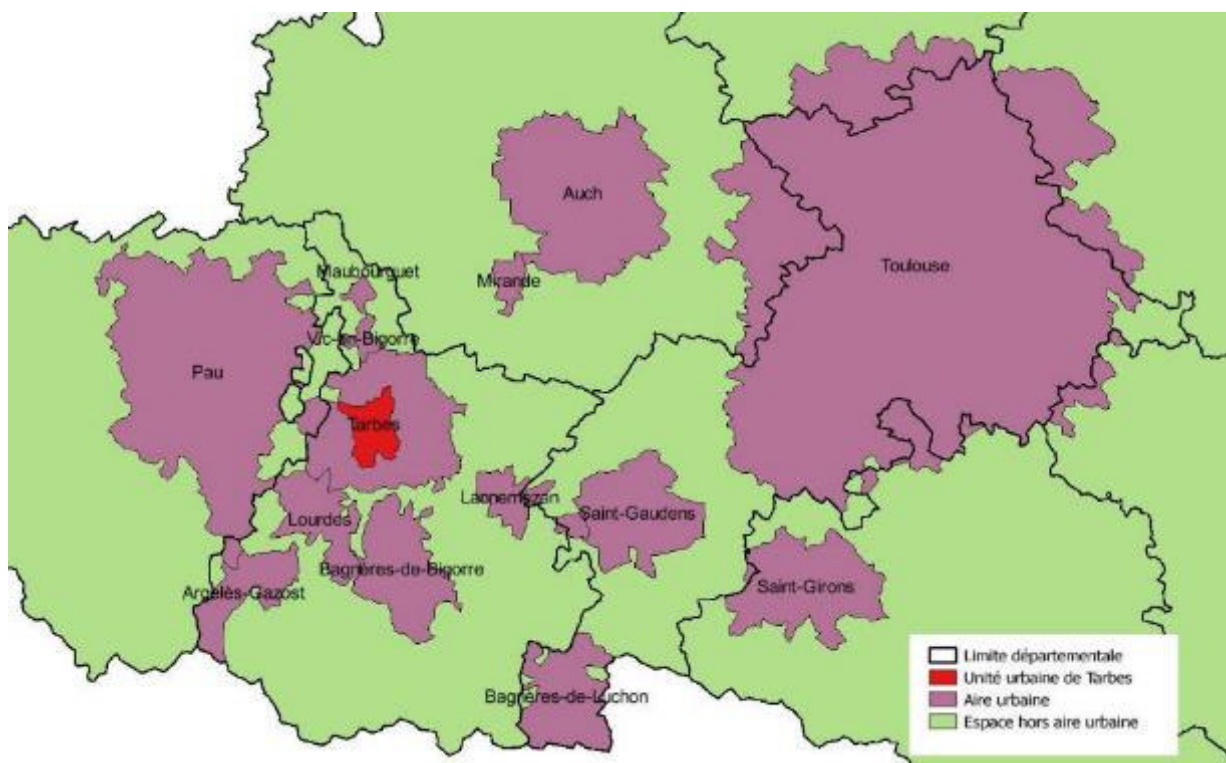
1. PRÉSENTATION

1.1. Une préfecture éloignée des métropoles

La commune de Tarbes est le chef-lieu du département des Hautes-Pyrénées. Ville du piémont pyrénéen (304 mètres d'altitude), elle est située à l'extrême sud-ouest de l'Occitanie et à la frontière sud-est de la Nouvelle Aquitaine. La ville est à l'écart de la sphère d'influence des grandes métropoles régionales : Toulouse (160 km), Bordeaux (250 km) et Montpellier (380 km). Cet éloignement handicape la ville dans son développement en tant que pôle secondaire de la métropole toulousaine.

Tarbes est située à 40 km à l'est de Pau, 70 km au sud-ouest d'Auch et 20 km au nord-est de Lourdes. La ville est à 1h50 de l'océan Atlantique, 2h50 de la côte languedocienne et 35 minutes des premières stations de ski.

carte 1 : Les aires urbaines aux alentours de Tarbes



Source : CRC Occitanie

1.2. L'adhésion à une communauté d'agglomération élargie

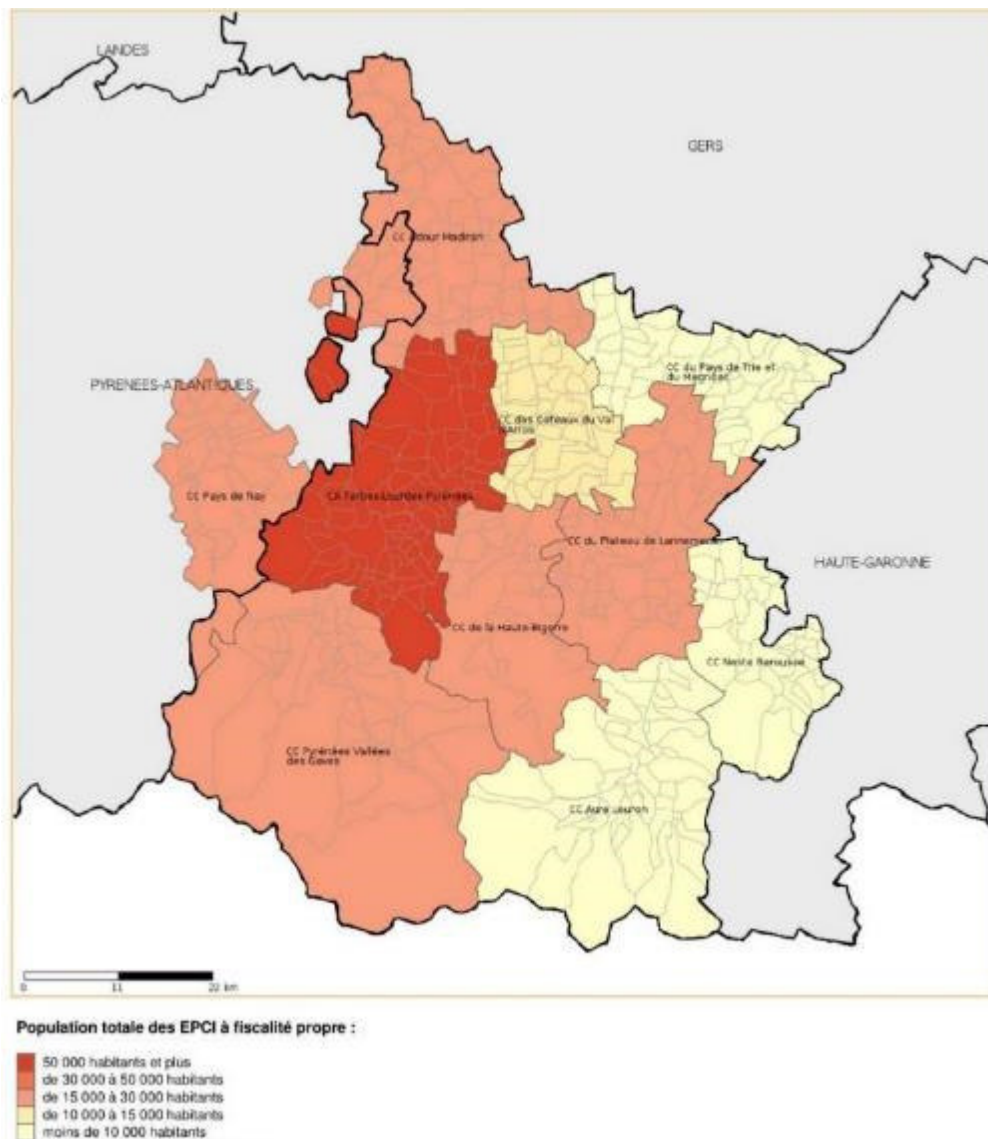
Jusqu'au 31 décembre 2016, Tarbes était la ville-centre de la communauté d'agglomération du Grand Tarbes, regroupant 15 communes.

Pour se conformer au schéma départemental de coopération intercommunale, la communauté d'agglomération du Grand Tarbes a fusionné avec six autres EPCI : les communautés de communes du Pays de Lourdes, du canton d'Ossun, de Bigorre-Adour-Echez, du Montaigu, de Batsurguère et de Gespe-Adour-Alaric. La commune appartient depuis le 1^{er} janvier 2017 à la communauté d'agglomération de Tarbes-Lourdes-Pyrénées.

Le nouvel EPCI regroupe 86 communes, pour 126 088 habitants¹, et dispose des compétences obligatoires non optionnelles suivantes : développement économique ; aménagement de l'espace communautaire, notamment les ZAC ; habitat et logement social ; politique de la ville ; aires d'accueil des gens du voyage ; collecte et traitement des déchets. En outre, les compétences obligatoires optionnelles et les compétences facultatives suivantes ont été votées par délibération du 28 juin 2017 :

1. optionnelles : aménagement de voiries d'intérêt communautaire ; gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; construction, aménagement et entretien d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;
2. facultatives : pôle universitaire tarbais, chemins de randonnée, financement de la scène nationale du Parvis, règlement local de publicité extérieure ; projet culturel de territoire.

carte 2 : Population des EPCI à fiscalité propre des Hautes-Pyrénées

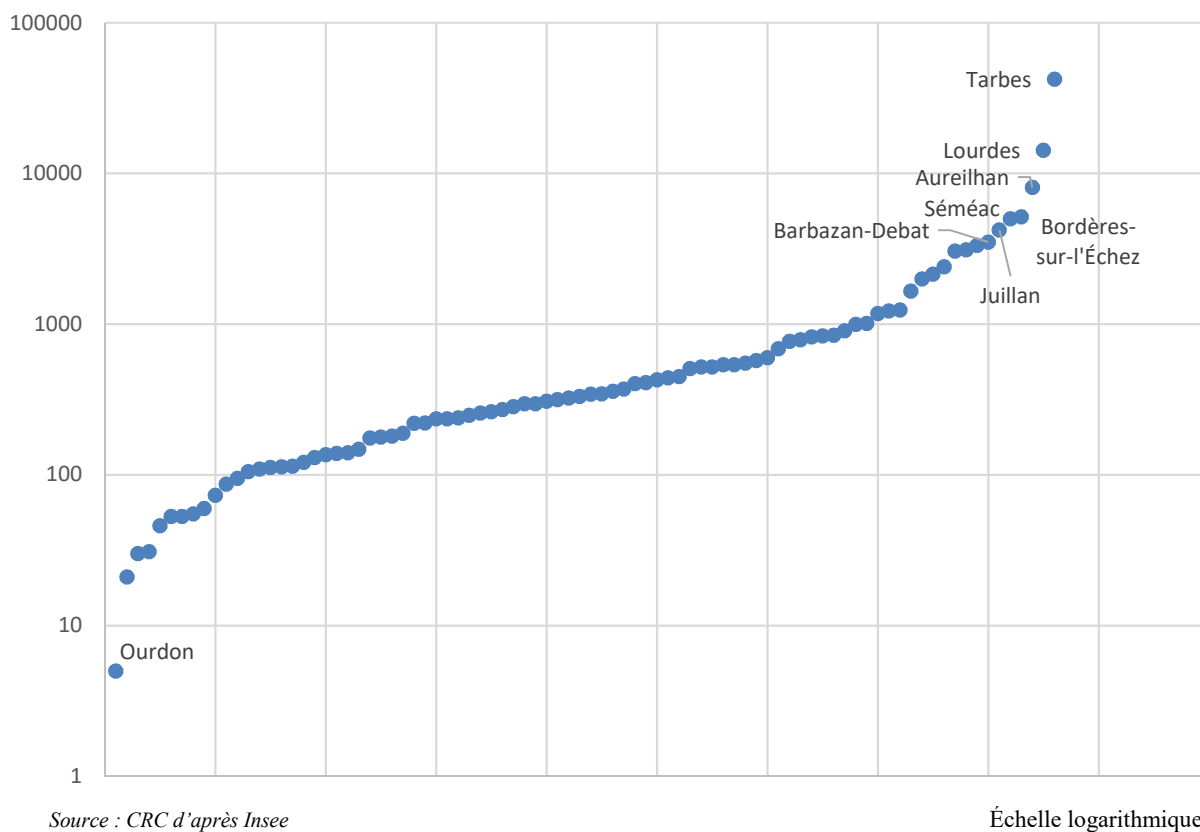


Sources : DGCL, BANATIC mise à jour le 01/10/2017 / Insee, population totale en vigueur en 2017 (millésimée 2014)

¹ Population totale au 1^{er} janvier 2016. La population totale est égale à la somme de la population municipale et de la population comptée à part (personnes dont la résidence habituelle est dans une autre commune mais qui ont conservé une résidence sur le territoire de la commune).

La communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées apparaît comme un territoire essentiellement rural puisque seulement six communes comptent plus de 3 500 habitants. La ville de Tarbes est le principal pôle urbain et concentre le tiers de la population de l'EPCI, devant Lourdes.

graphique 1 : Population totale des communes de la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées au 1^{er} janvier 2016



1.3 Une population en forte baisse

Avec 40 318 habitants au 1^{er} janvier 2016², Tarbes est la 12^{ème} commune la plus peuplée d'Occitanie, derrière Sète et Castres et devant Alès. Son unité urbaine³ est composée de 14 communes et constitue la 9^{ème} agglomération de la région, avec 74 426 habitants, la situant entre les agglomérations de Montauban et d'Albi.

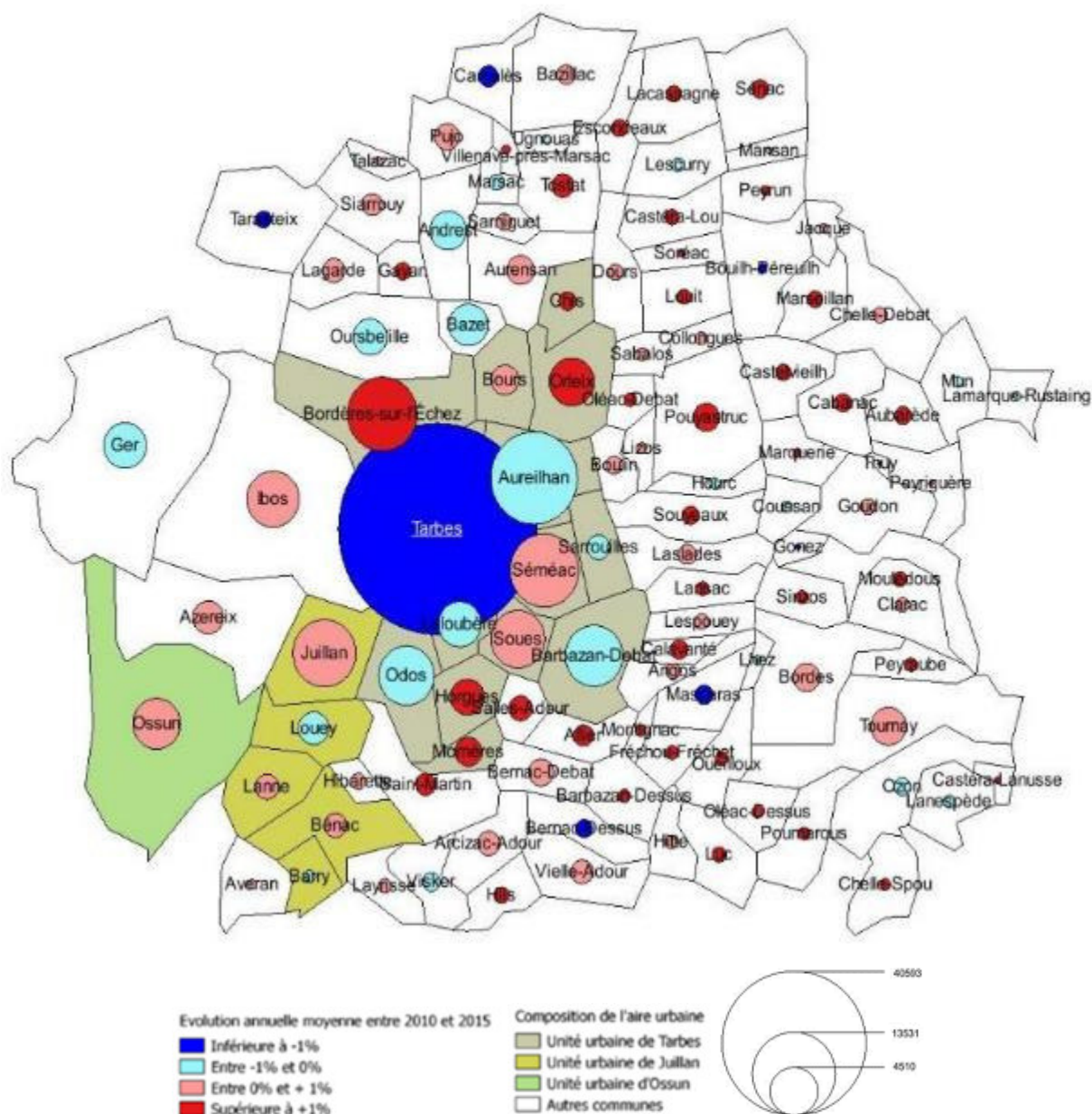
L'aire urbaine⁴ de Tarbes est un zonage plus large qui prend en compte les territoires reliés à la ville. Elle regroupe 110 communes et 115 886 habitants. Ce peuplement la place au 7^{ème} rang des aires urbaines de l'Occitanie derrière celle d'Alès et devant celle de Montauban.

² Source : recensement général de la population Insee - Population municipale.

³ Commune ou ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

⁴ Ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain de plus de 10 000 emplois et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

carte 3 : Population dans l'aire urbaine de Tarbes et évolution depuis 2010

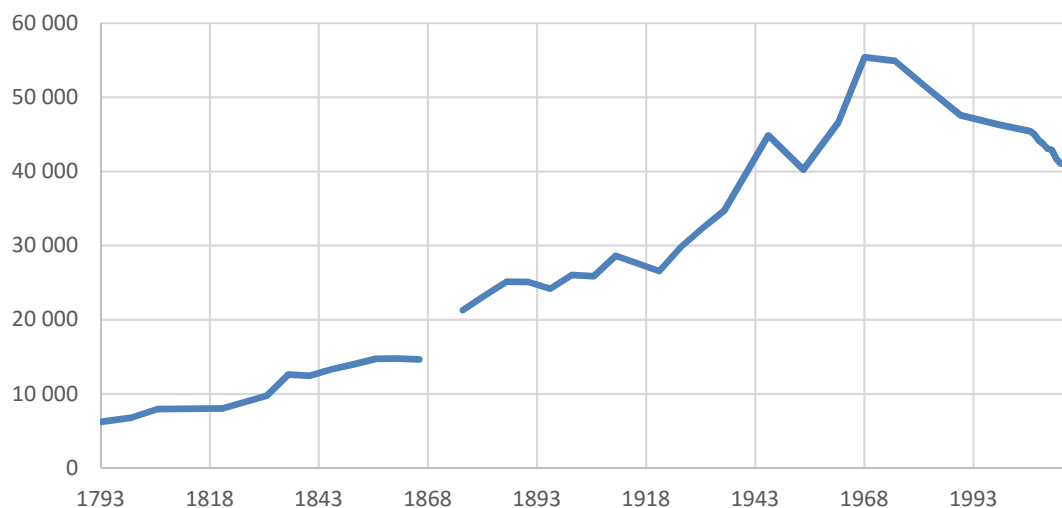


La baisse démographique observée entre 2011 et 2016 sur le territoire communal se situe dans le prolongement d'une tendance entamée en 1968, lorsque la population tarbaise culminait à 55 375 habitants. La croissance de la population jusqu'à cette date était essentiellement liée à trois facteurs :

- l'exode rural et l'immigration, notamment espagnole. L'immigration en Hautes-Pyrénées étant rythmée par trois périodes : celle du XIXe siècle liée au développement industriel du département et aux activités découlant de la première guerre mondiale, celle des années 1930 à 1940 marquées par l'afflux de nombreux réfugiés et celle des trente glorieuses liée au fort développement économique régional et national ;
- l'implantation d'industries et plus particulièrement une industrie d'armement, avec l'arsenal fondé en 1870 par Jean-Baptiste Auguste Verchère de Reffye ;

- le développement du tertiaire à la fois marchand et non marchand. Tarbes est la préfecture des Hautes-Pyrénées depuis 1800 et concentre ainsi de l'emploi administratif et un tissu commercial.

graphique 2 : Évolution de la population en nombre d'habitants de la ville de Tarbes

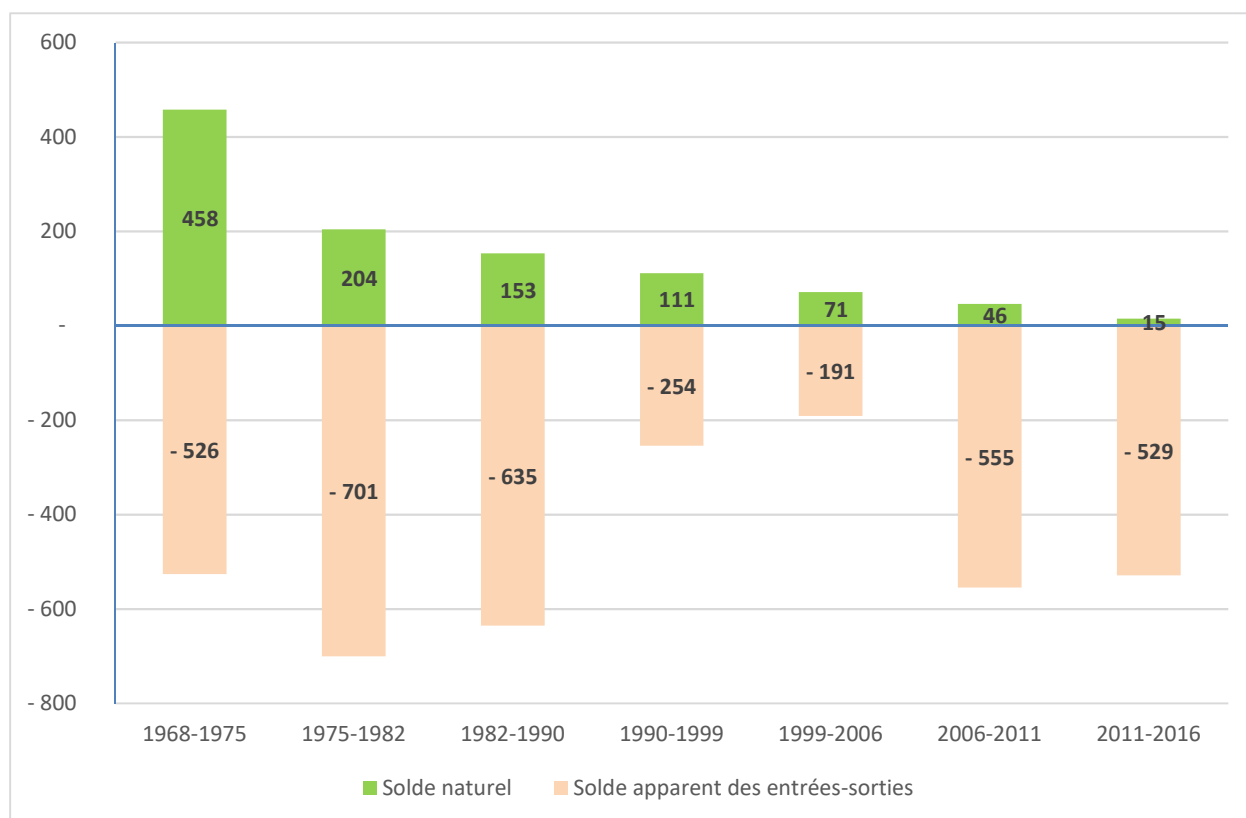


Source : CRC Occitanie d'après Ldh/EHESS/Cassini jusqu'en 1962 puis Insee à partir de 1968

NB : Les résultats du recensement de 1872 ne sont pas disponibles pour la commune.

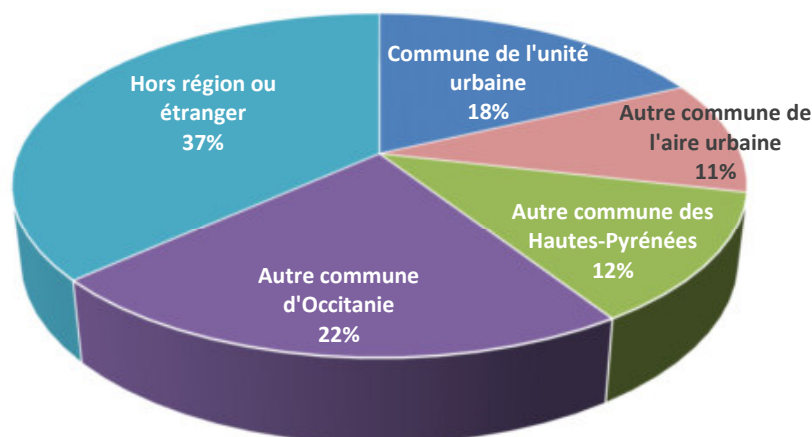
Depuis 1968, la population tarbaise baisse en moyenne de 0,7 % par an, soit près de 315 habitants de moins chaque année. Cette baisse démographique est exclusivement due au solde migratoire (excédent des départs sur les arrivées) qui est demeuré largement déficitaire, en dépit d'une amélioration entre 1990 et 2010. La ville a en particulier subi un phénomène de désindustrialisation, avec la fermeture des arsenaux nationaux GIAT. Depuis 2011, la population connaît une baisse de 1,2 % par an en moyenne.

Dans le même temps, le solde naturel est légèrement positif (7 661 naissances de plus que de décès entre 1968 et 2016). Il s'est fortement tassé depuis la fin des années 1970 avec la chute du nombre de naissances (environ 1 000 par an en 1968, contre 540 en 2016) alors que le nombre de décès est resté relativement stable (environ 530 par an). Le solde naturel est même devenu défavorable en 2017 : 476 naissances pour 539 décès.

graphique 3 : Solde naturel et solde apparent des entrées-sorties (en nombre annuel moyen)

Source : CRC Occitanie d'après Insee

Tarbes connaît des mobilités résidentielles avec son aire urbaine. Près de 30 % des personnes qui ont quitté Tarbes en 2013 se sont installées dans une commune de l'aire urbaine. Quant au nombre de personnes quittant Tarbes pour s'installer dans les autres communes de l'aire urbaine, du département et de la région, il est supérieur à celui des nouveaux arrivants.

graphique 4 : Destination des partants de Tarbes en 2013

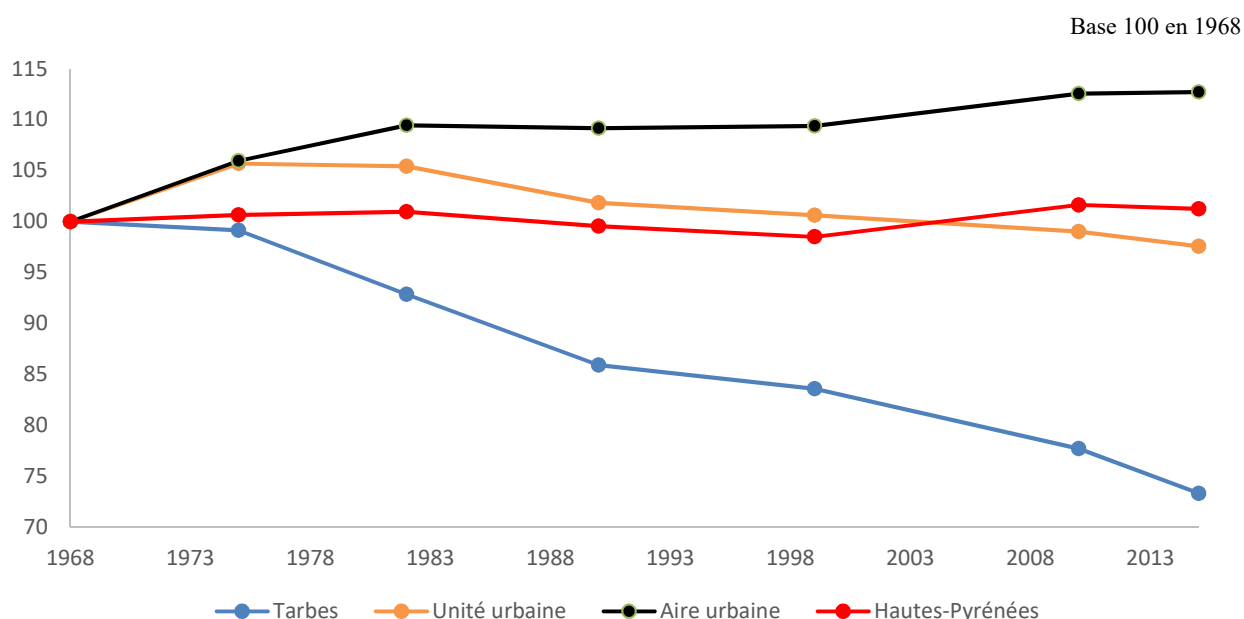
Source : CRC Occitanie d'après Insee, Recensement général de la population 2014

La baisse de la population de Tarbes depuis 1968 a été pratiquement compensée par la croissance démographique des autres communes de l'unité urbaine, notamment des communes

d'Aureilhan (+ 0,3 % par an) et de Bordères-sur-l'Échez (+ 1,1 % par an). Néanmoins, la population de l'unité urbaine décroît depuis 1982 : l'effet « première couronne » est donc gommé par la baisse démographique globale.

Au sein de l'aire urbaine, la dynamique est également ralentie. Conjuguée avec la hausse de la population des unités urbaines de Juillan (+ 1,4 % par an) et d'Ossun (+ 0,5 % par an), la croissance démographique des autres communes (+ 0,3 % par an) a permis à l'aire urbaine de Tarbes de gagner plus de 13 000 habitants entre 1968 et 2016. Mais ce gain de population tend à disparaître : + 312 habitants par an entre 1968 et 1999, + 300 entre 1999 et 2011 et - 34 entre 2011 et 2016.

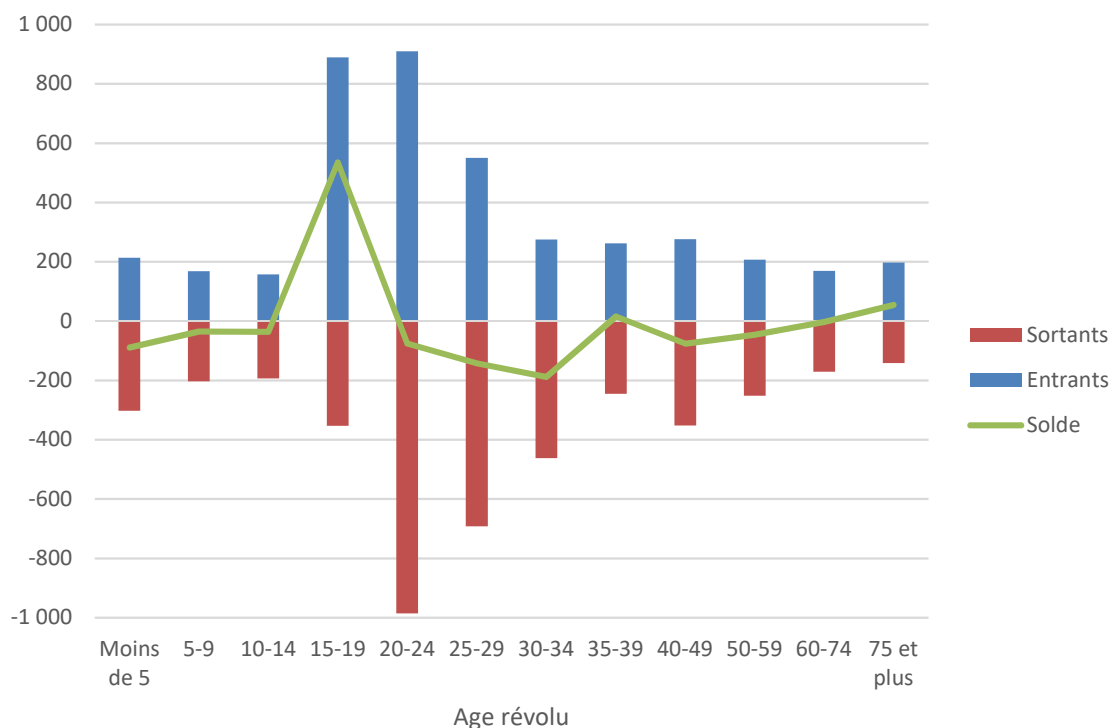
graphique 5 : Évolution de la population à Tarbes et dans son environnement depuis 1968



Source : CRC Occitanie d'après Insee

Le solde migratoire est défavorable quel que soit l'âge, à l'exception des 15-19 ans et plus marginalement des 75 ans et plus, qui enregistrent plus d'arrivées que de départs. Pour la première catégorie d'âge, l'attractivité est liée à la présence d'équipements comme les lycées ou l'école nationale d'ingénieurs. Pour la seconde, les arrivées sont liées à l'existence de centres de long séjour pour personnes âgées et au retour d'anciens tarbais à leur retraite.

À l'inverse, le fort taux de départs des 20-35 ans traduit la mobilité nécessaire pour une première insertion professionnelle, compte tenu des fortes tensions sur le marché du travail local, ou la volonté des jeunes parents de s'installer en périphérie de la ville.

graphique 6 : Mobilités résidentielles de Tarbes en 2013 selon l'âge

Source : CRC Occitanie d'après Insee, Recensement général de la population 2014

2. UNE VILLE MOYENNE À LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE

Depuis 2017, la chambre conduit une enquête sur les villes moyennes de la région, qui inclut la commune de Tarbes. Elle a établi le référentiel des villes moyennes d'Occitanie selon des critères démographiques, géographiques et administratifs⁵.

2.1. Un contexte démographique et économique défavorable

2.1.1. Une population vieillissante, en dépit de l'implantation d'une filière universitaire

La pyramide des âges se présente à Tarbes sous forme de colonne, comparable aux profils moyens départemental et régional, marquant la forte proportion des seniors.

Mais la structure de la population tarbaise se démarque par une bonne représentation des 20-24 ans, essentiellement masculins, en raison de l'implantation de l'école nationale d'ingénieurs de Tarbes et de trois antennes universitaires (universités Paul Sabatier et Jean Jaurès de Toulouse et université de Pau et des Pays de l'Adour).

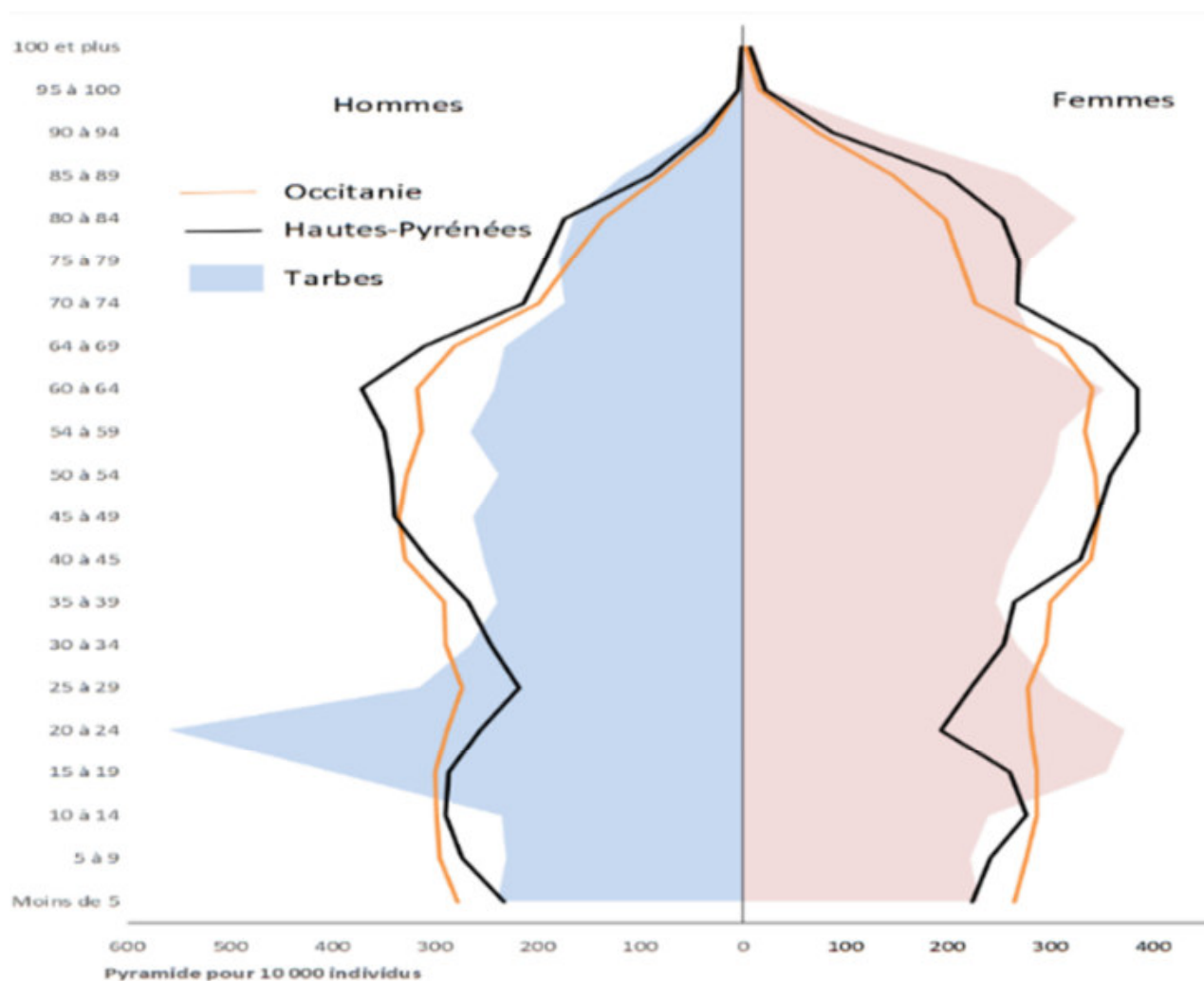
⁵ Il s'agit d'étudier les pôles urbains de 20 000 à 100 000 habitants, situés hors des périmètres métropolitains, soit 14 villes. Les communes appartenant à une couronne de grande aire urbaine sont donc exclues. 10 villes supplémentaires ont été retenues, correspondant à un seuil de population pondérée de 15 000 habitants. Cette pondération en fonction de la distance à la ville de plus de 20 000 habitants la plus proche permet de tenir compte des effets d'éloignement.

Grâce à cette population étudiante, l'âge moyen à Tarbes est inférieur à celui des Hautes-Pyrénées (43,6 ans au 1^{er} janvier 2014 contre 45,2 ans), mais reste plus élevé qu'au niveau régional (42,1 ans). Cet âge moyen a progressé de 0,9 an entre 2009 et 2014. Sur cette période intercensitaire, la commune a gagné 400 habitants de 75 ans et plus et a perdu 100 habitants de moins de 20 ans.

L'existence de la filière universitaire ne parvient pas à pérenniser l'installation d'une population jeune sur le territoire, la capacité d'absorption du marché local étant limitée (cf. § 2.7 p.53).

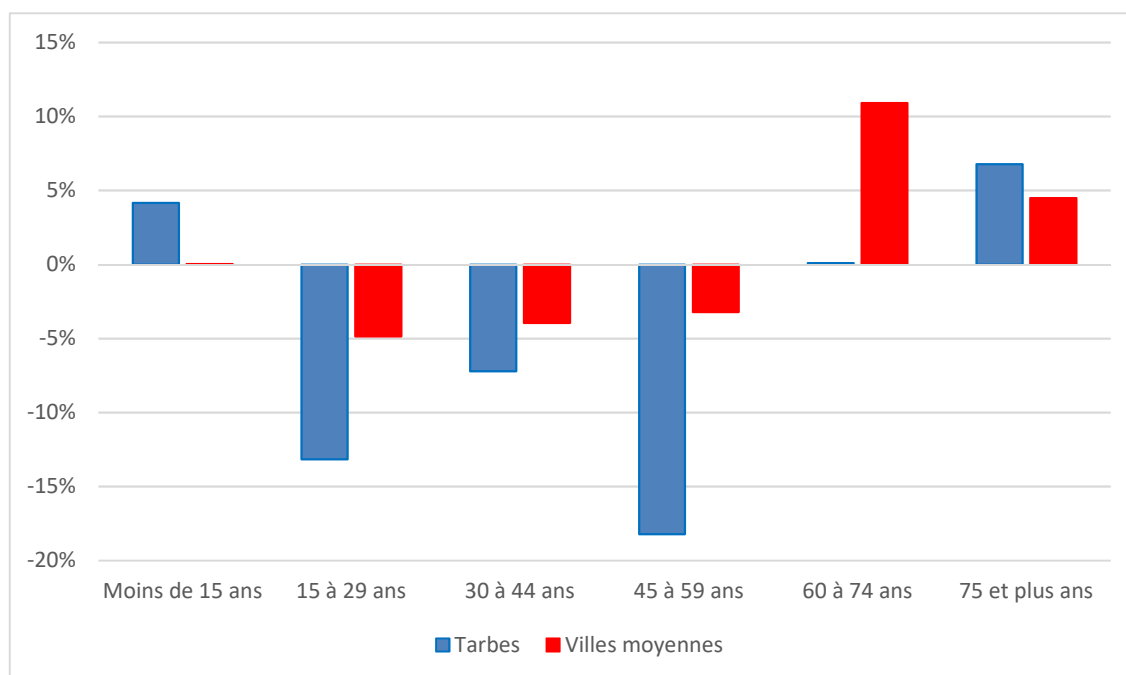
Les moins de 14 ans sont peu nombreux : ils représentent 14 % de la population en 2014 (12,6 % en 2009), alors que les plus de 60 ans en représentent plus de 31 % (28,2 % en 2009).

graphique 7 : Pyramide des âges au 1^{er} janvier 2014



Source : CRC Occitanie d'après Insee

Comparée à l'ensemble des villes moyennes (hors Ile-de-France), Tarbes se distingue par une plus forte baisse de sa population en âge de travailler (15-60 ans) depuis 2009 et par une plus forte représentation des 75 ans et plus (16 % contre 11 % pour l'ensemble des villes moyennes).

graphique 8 : Évolution de la population entre 2009 et 2014

Source : CRC Occitanie d'après Insee

La prise en charge du risque de dépendance constitue dès lors un enjeu sur le territoire, nécessitant notamment une offre développée d'équipements et services de santé et d'action sociale pour les personnes âgées.

2.1.2. Le poids du passé industriel de la ville

La commune possède une histoire industrielle, marquée notamment par l'implantation puis le départ d'industries de constructions ferroviaires et de défense. La principale action de reconversion a consisté à réhabiliter le site du GIAT (groupement industriel des armements terrestres), projet majeur débuté en 2007 dont les effets se font sentir sur la période sous contrôle.

La commune a acquis le site cette année-là pour 3,8 M€, puis en 2009 le terrain de la société SAGEM pour 445 000 €. Le foncier acquis par la commune est important : il couvre 23 hectares (rapidement étendus à une trentaine par acquisition de parcelles limitrophes) et 90 000 m² de surfaces couvertes.

Il a permis l'installation des entreprises industrielles Vallourec⁶ et Alsyom qui emploient à elles deux environ 150 salariés sur le site de l'Arsenal, et la création d'emplois dans le tertiaire, avec l'implantation de commerces et d'un complexe de 11 salles de cinéma notamment.

Le site accueille également des bâtiments municipaux et communautaires.

La commune a installé une partie de ses services dans la zone, en transférant les archives municipales en novembre 2009 et en ouvrant une maison des associations en septembre 2011. Un restaurant d'entreprises a également ouvert en mars 2011, pour l'accueil des salariés d'entreprises

⁶ L'établissement Vallourec implanté à Tarbes a été repris par le groupe Altifort durant le premier trimestre 2018.

ayant passé une convention avec le restaurant via une carte rechargeable. Ses tarifs sont attractifs pour les salariés⁷.

L'industrie des poudres a occupé un autre site en partie désaffecté, propriété d'une entreprise de munitions, qui nécessitera à terme des mesures de dépollution.

La commune abrite deux régiments, représentant 1 900 civils et militaires.

Durant la période sous revue, si une soixantaine d'entreprises ont été créées, essentiellement des TPE, 70 % n'ont pas d'effectif salarié.

L'emploi industriel représentait 1 600 emplois sur le territoire communal en décembre 2016, porté par 108 entreprises. Parmi elles, 78 entreprises n'ont pas d'effectif salarié. Le BTP représente la moitié des entreprises et des effectifs industriels, 7 % sont issus du secteur agroalimentaire. Les autres entreprises industrielles, environ 43 %, se répartissent sur de nombreux secteurs (textile, mécanique, imprimerie, armement) sans qu'un secteur prédomine.

La moitié des emplois industriels tarbais est concentrée sur 11 entreprises déjà toutes présentes sur le territoire en 2012.

La commune n'a pas subi de fermeture majeure d'entreprises entre 2012 et 2017. Les radiations concernent surtout des TPE, comme pour les créations, mais sont plus nombreuses que ces dernières : une centaine de petites entreprises ont disparu, dont 65 % n'avaient pas d'effectif salarié. Une entreprise de sous-traitance aéronautique, comptant environ 50 salariés, a transféré son activité sur la zone aéroportuaire de l'agglomération.

2.1.3. Une forte diminution de la population et des emplois

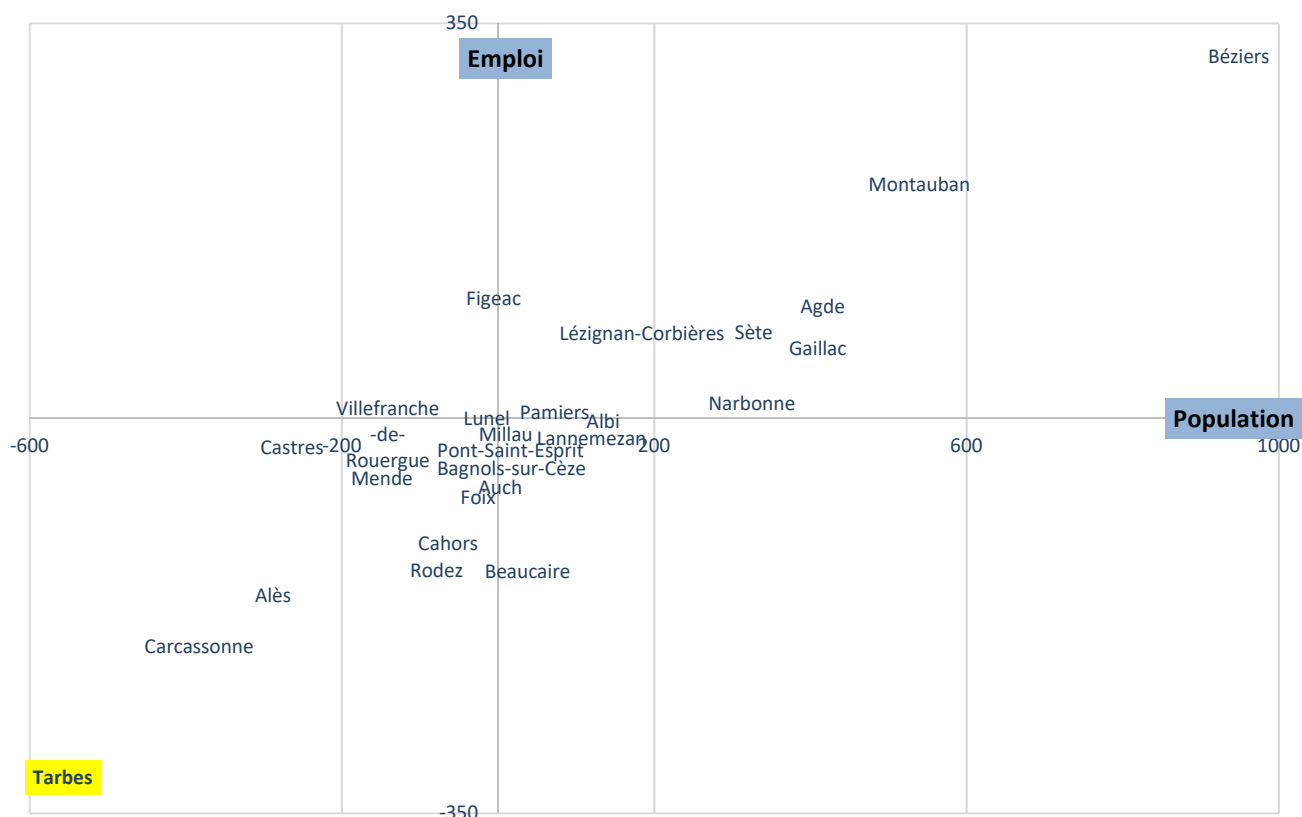
En dépit de la présence de donneurs d'ordre publics et privés, Tarbes se démarque des autres villes moyennes d'Occitanie par la forte diminution de sa population et des emplois sur le territoire communal. Entre 2009 et 2014⁸, la population a baissé de 1,3 % en moyenne par an (soit - 2 786 hab. sur la période) contre + 0,2 % pour l'ensemble des villes moyennes occitanes. Trop éloignée de la métropole toulousaine, elle n'est pas une ville résidentielle et doit compter sur les emplois implantés dans son aire urbaine pour retenir ou attirer des habitants.

Or, c'est la ville moyenne d'Occitanie qui a perdu le plus d'emplois sur cette période (- 1 600), contre une stabilisation pour l'ensemble des villes moyennes d'Occitanie. Tarbes précède ainsi Carcassonne (- 1 000) et se situe à l'opposé de Montauban (+ 1 000) et de Béziers (+ 1 600).

⁷ Ex : 7,88 € la formule en 2017.

⁸ Dernière période intercensitaire de l'Insee.

graphique 9 : Villes moyennes d'Occitanie - variations annuelles moyennes de l'emploi et de la population entre 2009 et 2014



Source : CRC Occitanie d'après Insee

Lecture : lors de la dernière période intercensitaire, la ville de Tarbes a perdu, en moyenne chaque année, 560 habitants et 320 emplois.

En élargissant la comparaison à un référentiel national, Tarbes est la 4^{ème} ville qui a perdu le plus d'habitants sur 136 villes moyennes⁹ et la 16^{ème} qui a perdu le plus d'emplois. Entre 2009 et 2014, l'ensemble de ces 136 communes a perdu 18 300 habitants et 87 000 emplois.

Les emplois liés aux fonctions de fabrication, logistique et transports ont fortement pâti de la fermeture de l'industrie d'armement tarbaise et du mouvement général de désindustrialisation. À l'inverse, les emplois du secteur de la santé - action sociale ont connu un essor les cinq dernières années, en lien avec le vieillissement de la population.

⁹ 136 pôles urbains de 20 000 à 100 000 habitants hors Ile-de-France et préfectures de moins de 20 000 habitants.

tableau 1 : Variation fonctionnelle de l'emploi à Tarbes

	Effectif	Part	Variation 2009-2014
Administration publique*	4 850	18,4 %	- 200
Santé, action sociale**	3 750	14,2 %	+ 150
Gestion	3 500	13,3 %	0
Services de proximité	2 450	9,3 %	- 200
Distribution	1 900	7,2 %	- 150
Education, formation**	1 850	7,0 %	- 150
Entretien, réparation	1 700	6,5 %	- 200
Bâtiment travaux publics	1 450	5,5 %	- 200
Transports, logistique	1 250	4,7 %	- 350
Fabrication	1 200	4,6 %	- 250
Prestations intellectuelles	900	3,4 %	+ 100
Commerce inter-entreprises	600	2,3 %	- 50
Culture, loisirs	550	2,1 %	+ 50
Conception, recherche	250	0,9 %	- 150
Agriculture	150	0,6 %	0
Ensemble	26 350	100,0 %	1 600

Source : CRC Occitanie d'après Insee

* Hors fonction publique hospitalière et éducation nationale

** Publique et privée

La spécialisation des emplois présents sur le territoire communal est au demeurant un facteur d'incertitude.

Ville préfecture, Tarbes abrite diverses institutions publiques et assimilées : préfecture, tribunaux, casernes, conseil départemental, centre hospitalier, lycées, classes préparatoires, universités, IUT, gares SNCF et routières. La commune entretient des relations avec ces employeurs publics dans le cadre des politiques contractuelles (principalement les cofinancements avec l'État ou les collectivités). Elle est attentive au devenir du centre hospitalier de Bigorre, dans le cadre du projet d'hôpital commun Lourdes-Tarbes.

Le centre hospitalier de Bigorre est le principal employeur de la ville, suivi par le conseil départemental. Le secteur de la santé et de l'action sociale concentre également un nombre important d'emplois grâce à des structures privées ou associatives.

38 % des salariés travaillent dans le domaine public à Tarbes, contre 35,5 % pour l'ensemble des 136 villes moyennes. Cette proportion classe Tarbes au 47^{ème} rang des villes moyennes où l'emploi public est le plus prégnant.

tableau 2 : Principaux employeurs des Hautes-Pyrénées

Raison sociale	Commune	Tranche d'effectifs	Activité principale
CH DE BIGORRE	Tarbes	2000-2099	Activités pour la santé humaine
DEPARTEMENT HAUTES PYRENEES	Tarbes	1700-1799	Administration publique
SOCATA	Louey	1500-1599	Fabrication de matériels de transport
CH DE LANNEMEZAN	Lannemezan	1400-1499	Activités pour la santé humaine
COMMUNE DE TARBES	Tarbes	800-899	Administration publique
FEDERATION PYRENE PLUS	Tarbes	800-899	Hébergement médico-social et social et action sociale sans hébergement
CH DE LOURDES	Lourdes	700-799	Activités pour la santé humaine
ALSTOM TRANSPORT SA	Séméac	600-699	Fabrication d'équipements électriques
CH DE BAGNERES DE BIGORRE	Bagnères-de-Bigorre	600-699	Activités pour la santé humaine
EURALIS GASTRONOMIE	Maubourguet	500-599	Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac
CENTRE DISTRIBUTION ALIMENTAIRE DU S. O.	Ibos	500-599	Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles
ACTICALL FRANCE	Juillan	500-599	Activités de services administratifs et de soutien
POLYCLINIQUE DE L'ORMEAU	Tarbes	400-499	Activités pour la santé humaine
SNCF	Tarbes	250-499	Transports et entreposage
ASS DEP AMIS PARENTS ENFANTS INADAPTES	Lourdes	250-499	Hébergement médico-social et social et action sociale sans hébergement
REGIE INTERCOMMUNALE DU TOURMALET	Bagnères-de-Bigorre	100-199	Transports et entreposage

Source : CRC Occitanie d'après Insee, CLAP 2013

Même si Tarbes n'a pas connu d'ouverture ou fermeture marquante de services publics durant la période sous revue, son profil socioéconomique reste très dépendant de l'implantation des administrations et s'avère fragile dans un contexte de resserrement des ressources publiques.

Quelques transferts de compétences ont été opérés de l'État vers la commune : venant du tribunal de grande instance (gestion des PACS, demandes de changement de prénom, modifications du livret de famille) et de la préfecture (gestion des passeports), sans compensation, mais les impacts financiers n'ont pas été chiffrés.

2.1.4. Un glissement économique et démographique vers l'aire urbaine

Tarbes est la ville-centre d'une unité urbaine de 75 680 habitants. L'aire regroupe 115 824 habitants.

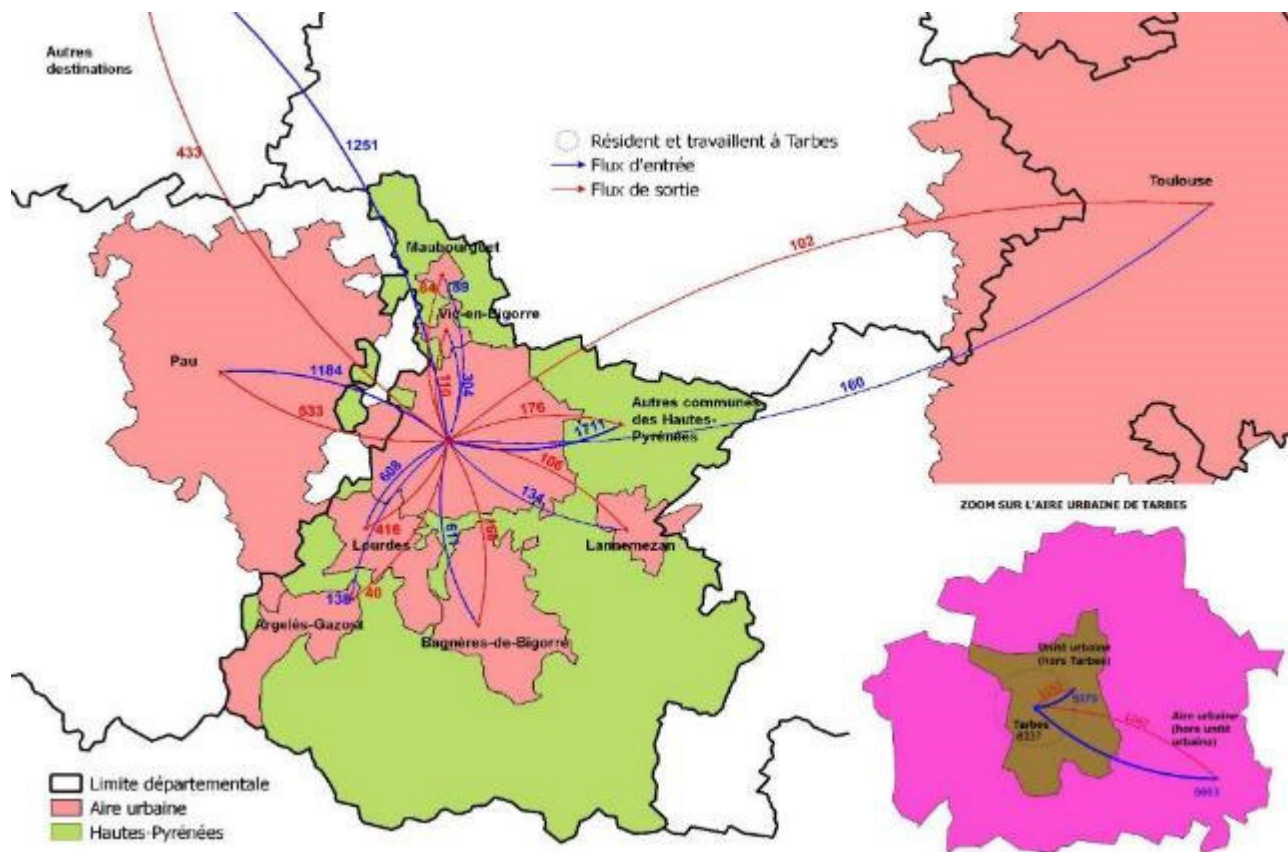
À Tarbes, l'indicateur de concentration de l'emploi¹⁰ s'élève à 204 : il y a deux fois plus d'emplois à Tarbes que de travailleurs résidant à Tarbes. Ainsi, 68,1 % des emplois à Tarbes sont occupés par des personnes qui résident dans une autre commune.

Quel que soit le territoire de proximité, le nombre d'actifs se rendant à Tarbes pour travailler est supérieur aux tarbais travaillant dans une autre commune. Le solde est particulièrement positif avec l'aire urbaine (9 250 entrants de plus que de sortants).

¹⁰ Nombre d'emplois dans la commune pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la commune (source Insee 2014).

Chaque jour, 22 400 navetteurs effectuent un trajet domicile-travail intercommunal en provenance ou à destination de Tarbes. 63 % de ces déplacements s'effectuent au sein de l'aire urbaine (14 100 navetteurs dans un sens ou dans l'autre).

carte 4 : Navettes domicile-travail avec la commune de Tarbes



Alors que les emplois recensés sur le territoire communal ont tendance à glisser vers l'aire urbaine, la commune enregistre des flux de population avec les villes de sa première couronne, liés aux mobilités résidentielles. Les migrations de la population tarbaise vers sa périphérie permettent d'endiguer le dépeuplement de l'aire urbaine depuis 1975. Pour autant, elles marquent la baisse d'attractivité de la ville, qui incite les ménages à s'installer en couronne.

Pour la dernière année de recensement (2014), ce sont essentiellement les communes d'Aureilhan et de Barbazan-Debat qui bénéficient de ce phénomène classique de périurbanisation. Ce faisant, une partie des ressources fiscales tarbaises glissent vers la périphérie.

tableau 3 : Unité urbaine de Tarbes - Flux avec la ville-centre et taux de fiscalité votés

	Population		Mobilités résidentielles entre 2013 et 2014			Navettes domicile-travail en 2014			Taux de fiscalité en 2017		
	2014	Var. 2009-2014	Stables	Arrivées	Départs	Stables	Arrivées	Départs	TH	TFB	TFNB
Aureilhan	7 879	-2		147	243		1 372	175	13,46%	18,42%	59,70%
Barbazan-Debat	3 427	-56		42	160		623	33	8,70%	10,08%	80,54%
Bordères-sur-l'Échez	4 879	730		119	47		720	208	9,88%	17,82%	60,74%
Bours	780	13		24	55		150	34	10,56%	14,94%	48,70%
Chis	315	21		0	0		58	0	4,58%	2,51%	18,02%
Horgues	1 163	88		28	15		221	14	15,66%	18,09%	56,71%
Laloubère	1 923	17		52	81		389	81	4,79%	10,80%	39,37%
Momères	735	84		9	0		151	8	10,20%	7,74%	49,74%
Odos	3 219	-25		30	71		559	155	11,53%	16,35%	73,90%
Orleix	2 066	285		52	0		317	52	9,37%	10,59%	52,05%
Sarrouilles	542	-25		5	5		87	2	7,80%	8,94%	41,80%
Séméac	4 803	-11		61	34		835	313	7,45%	20,29%	32,37%
Soues	3 049	42		59	70		495	79	11,62%	21,41%	62,83%
Tarbes	40 900	-2 786	36 200			8 337			21,78%	30,17%	87,34%
Unité urbaine	75 680	-1 625	36 200	628	781	8 337	5 979	1 153			

Source : CRC d'après Insee et DGFIP

Concernant l'emploi, le rythme de perte entre 2009 et 2014 est plus élevé dans la ville-centre que dans les autres communes de l'aire urbaine (- 1,2 % par an contre - 0,3 %).

2.1.5. Un bassin urbain concurrencé par ses voisins

Sur la dernière période intercensitaire (2009-2014), Tarbes a perdu 2 786 habitants (cf. § 2.1.3 p.19) et la ville voisine de Pau 5 274, soit la même proportion de - 6,4 % en cinq ans. Sur cette période, les prix moyens de l'immobilier et les loyers sont inférieurs à Tarbes par rapport à Pau, et les taux de fiscalité sont sensiblement comparables entre les deux villes.

tableau 4 : Comparatif entre les villes de Tarbes et de Pau

	Tarbes	Pau
Population au 1 ^{er} janvier 2014	40 900	77 489
Evolution de la population entre 2009 et 2014	- 2 786	- 5 274
Niveau de vie annuel médian en 2014	17 098 €	19 235 €
Solde migratoire annuel apparent entre 2009 et 2014	- 576	- 1 147
Taux de vacances des logements en 2014	17,2 %	15,4 %
Prix médian de vente au m ² des biens immobiliers (2017)	1 090 €	1 510 €
Prix moyen des loyers au m ² (2017)	8,0 €	10,1 €
Taux de la taxe d'habitation en 2014	21,04 %	22,26 %
Taxe foncière sur le bâti en 2014	29,14 %	24,85 %
Taxe foncière sur le non bâti en 2014	84,36 %	52,01 %

Source : CRC Occitanie d'après Insee, Notaires (PERVAL), Vie immobilière et Proxiti

Mais en comparant les aires urbaines, la population globale de l'aire urbaine de Tarbes stagne, tandis que les aires urbaines d'Auch et de Pau connaissent un dynamisme démographique modéré (+ 0,3 et + 0,5 %).

tableau 5 : Évolution démographique et de l'emploi depuis 2009

	Nombre de communes	Population en 2014	Variation de population entre 2009 et 2014		Emploi en 2014	Variation de l'emploi entre 2009 et 2014	
			En nombre	En taux annuel moyen		En nombre	En taux annuel moyen
Tarbes	1	40 900	- 2 786	- 1,3 %	26 400	- 1 600	- 1,2 %
Unité urbaine de Tarbes	14	75 680	- 1 625	- 0,4 %	34 200	- 2 200	- 1,2 %
Aire urbaine de Tarbes	110	115 824	- 33	0,0 %	44 400	- 1 900	- 0,8 %
Aire urbaine de Lourdes	33	21 584	- 558	- 0,5 %	9 700	-500	- 1,1 %
Aire urbaine de Pau	167	242 829	2 464	0,5 %	102 400	300	0,1 %
Aire urbaine d'Auch	47	41 557	704	0,3 %	19 900	-300	- 0,3 %
136 aires urbaines des villes moyennes de province	6 483	14 418 895	307 035	0,4 %	5 676 600	- 49 300	- 0,2 %
<i>Aire urbaine de Toulouse</i>	<i>453</i>	<i>1 312 304</i>	<i>94 138</i>	<i>1,5 %</i>	<i>592 200</i>	<i>35 300</i>	<i>1,2 %</i>

Source : CRC Occitanie d'après Insee

Concernant l'emploi, la baisse est notable dans l'aire urbaine de Tarbes depuis 2009 (- 0,8 % en moyenne annuelle) alors qu'il est stable dans l'aire urbaine de Pau (+ 0,1 %) et qu'il progresse dans celle de Toulouse (+ 1,2 %).

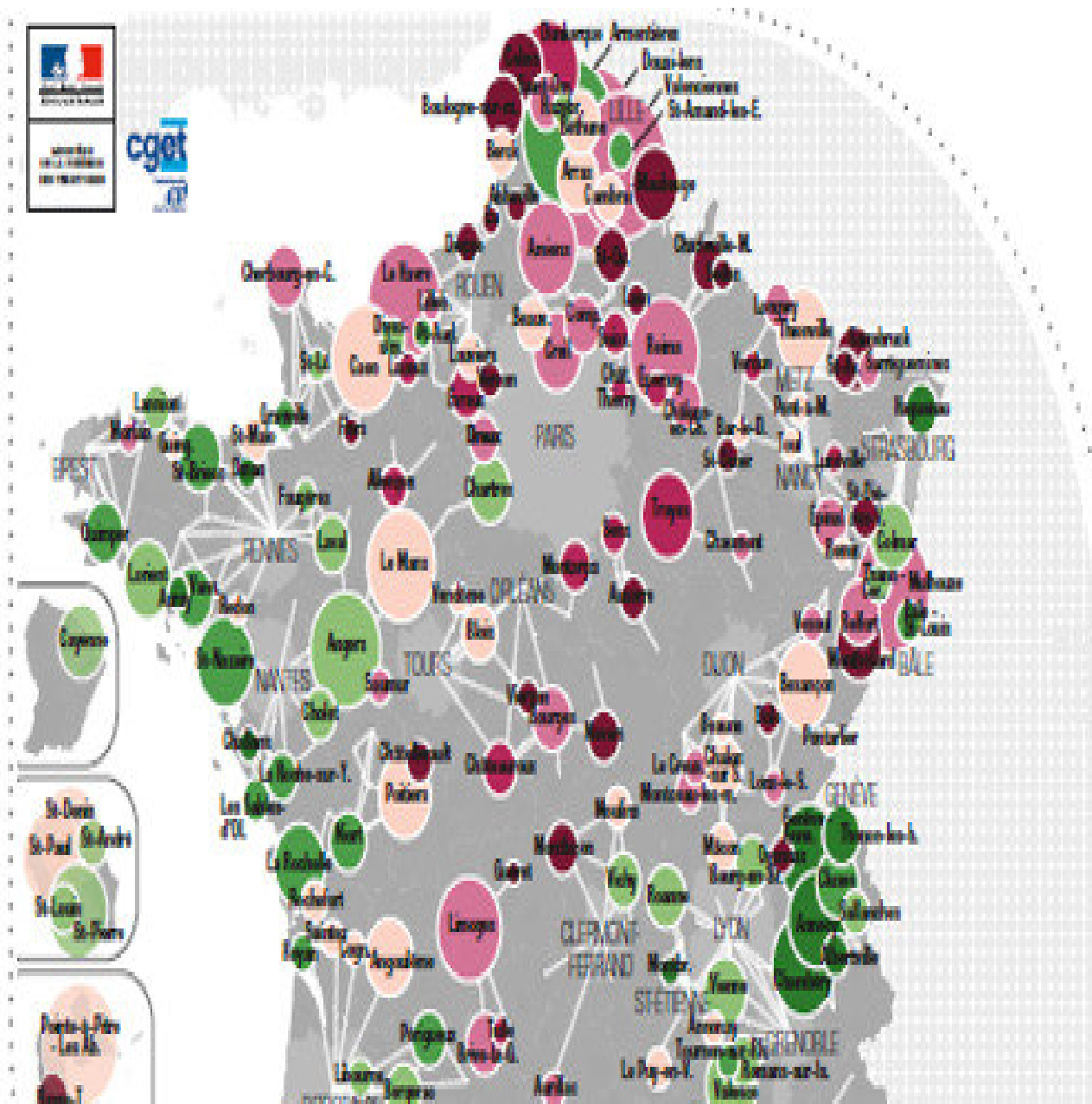
En dépit des transferts de population et d'emplois en son sein, l'aire urbaine de Tarbes reste moins attractive que ses voisines paloise et toulousaine.

La commune n'entretient pas de relations avec la métropole toulousaine, dont elle est éloignée et différenciée en termes démographique et économique.

Au final, la situation de Tarbes apparaît défavorable au regard de l'évolution démographique, des dynamiques économiques et des fragilités sociales. Une étude¹¹ récente du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) illustre ce positionnement à partir d'une analyse multicritères, soulignant l'écart avec Pau.

¹¹ Regards croisés sur les villes moyennes, Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux, CGET, La documentation française, mars 2018.

carte 5 : Villes moyennes, fragilités et systèmes urbains



Source : CGET

Les scores de fragilité sont basés sur trois thématiques :

- dynamique démographique : taux de croissance annuel moyen de la population (2008-2013),
- dynamique économique : taux de croissance annuel moyen de l'emploi (2008-2013),
- fragilité sociale : taux de pauvreté (2013).

La construction d'un territoire de développement économique avec une taille se rapprochant de celle de l'aire urbaine paloise s'avère nécessaire.

Un pôle métropolitain qui irait de Tarbes à Orthez en passant par Oloron et Lourdes a été envisagé¹² pour contrer le déclin que connaissent les territoires trop éloignés des métropoles. Mais une telle organisation territoriale n'a pas été retenue dans les derniers schémas de coopération intercommunale.

¹² Édition numérique du journal Sud-Ouest du 14/02/2012.

Le rapprochement a finalement été opéré en 2017 entre l'aire urbaine de Lourdes et celle de Tarbes, au sein de la nouvelle communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées, notamment en raison de leur contiguïté et de leurs évolutions sociodémographiques comparables. L'objectif premier est de créer une gouvernance commune des territoires.

La chambre souligne que les connexions entre Tarbes et Pau, visant à créer une dynamique entre ces deux territoires voisins et éloignés des centres métropolitains, mais séparés par leur appartenance à deux régions différentes, devraient être favorisées. Elle constate que ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Dans sa réponse, l'ordonnateur confirme que, du fait de leur éloignement, certaines villes moyennes ne peuvent bénéficier de la dynamique métropolitaine. Il reconnaît que les démarches entreprises à Tarbes, comme la réhabilitation de l'arsenal et des halles, ne permettent pas de résoudre l'ensemble des difficultés liées à la vacance commerciale et de logements ou au taux de pauvreté.

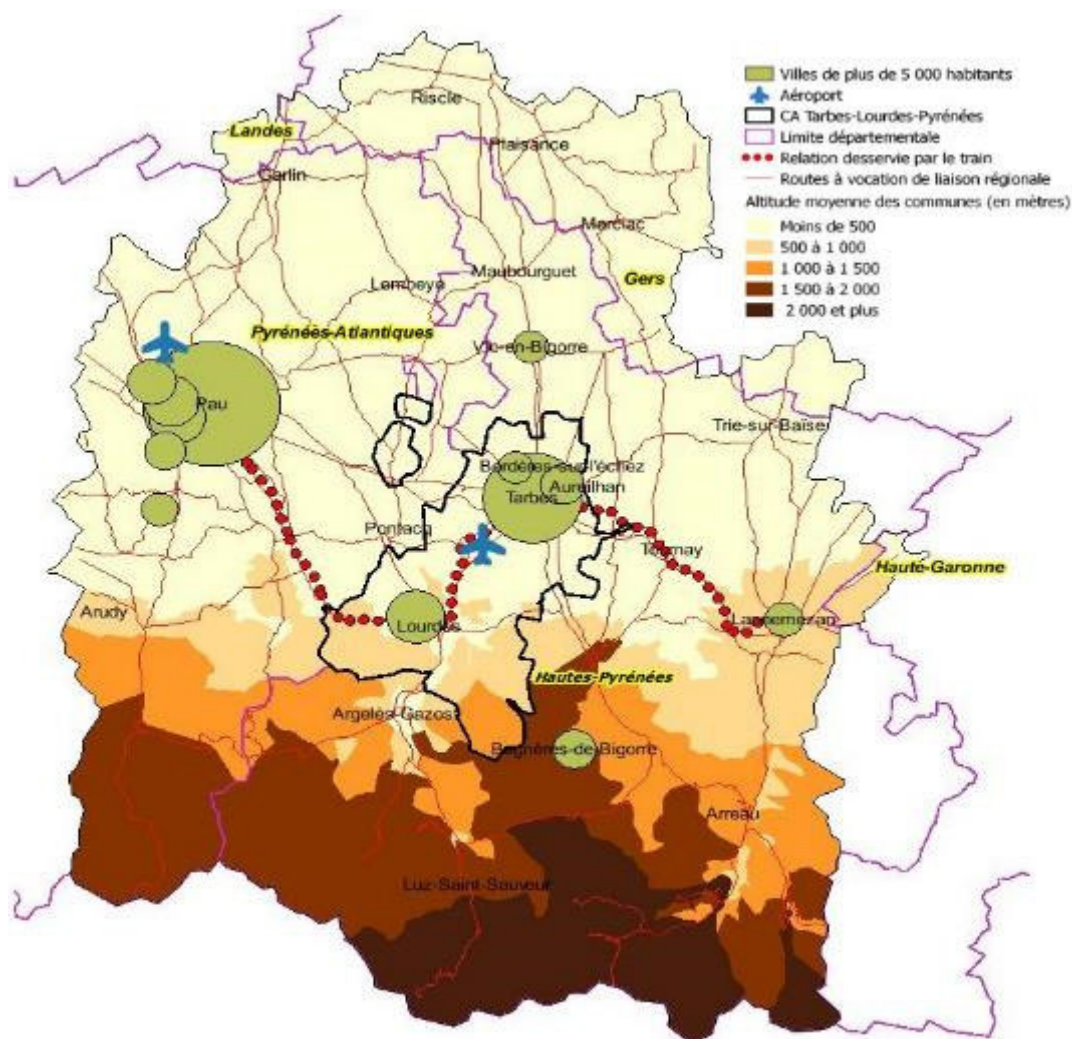
2.2. L'intégration de la ville dans les réseaux

2.2.1. L'accessibilité du territoire (route, train, avion)

Tarbes est desservie par l'autoroute A64 « La Pyrénéenne » reliant la côte basque à Toulouse, qui lui offre une accessibilité aisée avec l'Aquitaine, et en particulier Pau, ville voisine de 40 km. Cependant, la ville ne bénéficie pas d'un axe routier nord-sud structurant, en dépit de l'existence de la route nationale 21, qui relie Lourdes à Auch. Les Pyrénées forment un effet cul-de-sac qui écarte tout flux vertical important.

L'accessibilité de la commune est facilitée par la voie ferrée sur l'axe international Irun-Toulouse-Vintimille et la ligne TGV Tarbes-Bordeaux-Paris. Le TGV dessert Bordeaux en 3h00 et rallie la gare de Paris-Montparnasse en 6h00 plusieurs fois par jour, seul ce second segment bénéficiant de la grande vitesse. La liaison avec Toulouse est assurée en trains Intercités ou TER en 2h00. Le transport de marchandises bénéficie également de ces facilités.

carte 6 : 40 km autour de Tarbes



Source : CRC Occitanie d'après IGN et Insee

Tarbes bénéficie de la proximité de trois aéroports internationaux : la commune est distante de 15 minutes de l'aéroport Tarbes-Ossun-Lourdes, 30 minutes de l'aéroport de Pau, 1h30 de l'aéroport Toulouse-Blagnac.

La communauté d'agglomération exerce la compétence transports, notamment le plan de déplacements urbains, le réseau de bus Alezan, les mobilités douces et l'incitation au covoiturage, l'étude sur le contournement de l'agglomération.

La commune participe aux réflexions sur des projets d'amélioration ou de développement en matière de mobilité au travers du projet d'agglomération, notamment l'étude pour la mise en place d'un syndicat mixte des transports, l'accessibilité du réseau pour les personnes à mobilité réduite, les études pour le développement des transports ferroviaires (Grands Projets Sud-ouest) ou l'élaboration et mise en œuvre du schéma directeur des itinéraires cyclables.

2.2.2. La couverture numérique

Le territoire de la commune est couvert en haut débit : Tarbes bénéficie de liaisons en cuivre qui fournissent aux particuliers des raccordements de type ADSL avec une capacité de 2 mégabits minimum (jusqu' à 20 mégabits).

La pose de fibre optique destinée aux particuliers est en cours à Tarbes et d'autres communes de l'agglomération¹³. Ce mode de connexion, qui portera les capacités de connexion à 60 mégabits, ne concerne pas tous les ménages : le réseau sera déployé, sous forme de points de mutualisation de zone (PMZ), à proximité de 16 900 logements à Tarbes, soit 52 % des logements de la ville à terme. L'éligibilité est progressive : les PMZ doivent être raccordés aux points de branchement qui permettent le raccordement de l'immeuble concerné.

Par ailleurs, les opérateurs économiques peuvent bénéficier du très haut débit : un réseau d'initiative publique (RIP) a été déployé par le conseil départemental via son émanation Hautes Pyrénées Numériques (HPN65). Tarbes est desservie par ce réseau, permettant à toute entreprise qui en fait la demande d'être raccordée, en ayant le choix entre divers opérateurs (débit entre 10 mégabits et 1 giga).

2.3. Une gestion foncière et urbaine difficile

2.3.1. Le plan local d'urbanisme

La commune dispose de différents outils de planification et de maîtrise du foncier, au premier rang desquels le plan local d'urbanisme (PLU).

Le PLU, adopté par délibération du 17 février 2014, fixe des objectifs à horizon 2020 : maintenir les commerces en centre-ville, développer les services répondant aux nouveaux besoins, renforcer la dimension environnementale dans la gestion des flux (eaux, énergies, déchets), intégrer l'aménagement urbain dans les plans de prévention¹⁴. Il n'a pas été révisé depuis.

Le décret n° 1783 du 28 décembre 2015 modernise le contenu réglementaire du PLU à compter du 1^{er} janvier 2016. Il est notamment possible pour les élus de définir désormais des secteurs d'aménagement sans recours au règlement (par simple orientation d'aménagement et de programmation). Ces dispositions ne s'appliquent qu'à l'occasion de la prochaine révision d'un PLU.

Par ailleurs, la loi ALUR a généralisé la possibilité de mettre en place un PLUI (PLU intercommunal) à partir de 2017. Créé en 2010, il permet de définir une stratégie et des actions d'aménagement sur un espace plus large que la commune et de bénéficier du soutien financier de l'État. L'échelon intercommunal apparaît plus pertinent pour développer un projet de territoire, d'autant que les schémas départementaux de coopération intercommunale ont abouti à de nombreuses fusions, comme c'est le cas pour la nouvelle communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées.

La communauté d'agglomération dispose depuis 2017 de la compétence de planification urbaine et a lancé au 1^{er} trimestre 2018 une étude en vue de l'élaboration future d'un PLUI, en concertation avec les communes-membres.

¹³ À ce stade, le projet a été défini à l'échelle de l'ancien EPCI (Grand Tarbes).

¹⁴ Plan de prévention des risques naturels prévisibles « sismiques et inondations » et plan de prévention des risques technologiques.

Dans le cadre de son PLU actuel, et notamment du PADD¹⁵, la stratégie de redynamisation de la commune de Tarbes s'articule autour de quatre axes :

- **Repeuplement du centre-ville** : l'objectif est d'y attirer les 30-40 ans, de catégorie socioprofessionnelle supérieure, en leur offrant un logement de qualité au centre-ville, privilégiant ainsi la reconversion des étages vides au-dessus des commerces. Sa mise en œuvre nécessite la valorisation des logements (réhabilitations d'immeubles, rénovations de façades) et des espaces publics (traitement paysager des voiries notamment), ainsi que la création d'une SEM dédiée aux opérations de reconquête du parc ancien.

Ce repeuplement demeure actuellement une cible, le vieillissement et la perte de population étant prégnants au moins jusque 2014 (dernier recensement). La réhabilitation des logements reste en majorité à mener.

- **Cadre de vie et achat** : l'objectif est de maintenir un aménagement de qualité dans le cœur de ville, dans toutes ses dimensions. Il s'agira notamment de parfaire les cheminements piétons, l'aménagement des places, la sonorisation du centre-ville.

La réhabilitation des halles et de son pourtour en 2013, ainsi que les importants efforts d'investissements en matière de voirie et aménagement (7,7 M€ réalisés entre 2012 et 2017) contribuent effectivement à l'embellissement du centre-ville.

- **Développement commercial** : l'offre commerciale doit miser sur la proximité, en garantissant à la fois la traçabilité alimentaire et l'articulation avec les services publics et privés. Les actions porteraient sur l'élargissement des amplitudes horaires des commerces, la mise en place d'un observatoire de l'offre et la demande, la diversification de l'offre (équipement de maison, loisirs, nouvelles technologies).

Malgré les actions déployées, la vacance commerciale reste importante et la fréquentation piétonne du centre-ville en baisse continue.

- **Accessibilité et mobilité** : concernant le centre-ville, l'accessibilité appelle la réduction de la place de la voiture, tout en offrant des parkings à proximité (notamment relais), ainsi qu'une adaptation continue des voiries aux modes doux et une valorisation des transports en commun.

Le parking des halles a été réhabilité, tandis que la gestion des transports relève de la compétence intercommunale.

Le territoire communal est également couvert par un PLH (programme local de l'habitat), que la nouvelle communauté d'agglomération devrait à terme unifier pour toute la zone. Le SCOT (schéma de cohérence territoriale) a fait l'objet d'une récente annulation par le tribunal administratif.

Ces schémas n'ont, à ce jour, pas fait l'objet d'une évaluation ou d'un bilan d'étape de la part de la commune.

¹⁵ Projet d'aménagement et de développement durable, clef de voute du PLU, dont il définit les orientations.

2.3.2. Des outils de maîtrise foncière insuffisamment exploités

La commune ne possède pas de réserves foncières. La gestion des friches est assurée par l'EPCI. Un site industriel historique, anciennement spécialisé dans la réparation de trains dit « Hugues Tool », situé en face de l'arsenal, s'étend sur 12,5 hectares. Cette friche, qui appartient à un propriétaire privé et accueille quelques structures associatives, n'a pas fait l'objet de préemption de la commune.

D'une manière générale, la commune n'a pas fait application de son droit d'expropriation, ni du droit de préemption¹⁶ sur la période 2012-2016. L'exercice de ces droits relève de la compétence intercommunale depuis le 1^{er} janvier 2017, mais l'agglomération « laisse toute latitude aux communes de l'exercer pour leur compte ». Parallèlement, un droit de préemption des fonds de commerce est en cours de réflexion.

La commune a mis en place des procédures dans le cadre de l'ancienne OPAH¹⁷ jusqu'en 2016 et du PIG¹⁸ 2016-2018. Jusqu'à présent, la politique urbaine n'est pas fondée sur des outils contraignants vis-à-vis des propriétaires : ainsi, et en dépit d'un cœur de ville vieillissant, la commune n'a pas pris d'arrêtés d'insalubrité et a privilégié la voie amiable.

En articulation avec la nouvelle OPAH 2018-2023, des outils plus coercitifs devraient être mis en place dans le cadre de la procédure de résorption de l'habitat insalubre (RHI). La commune va d'abord lancer un marché pour étudier les outils possibles de lutte contre ces logements, ciblée sur le centre-ville avec, si besoin, utilisation d'arrêtés d'insalubrité et d'acquisitions, dans le cadre d'une SEM foncière. L'objectif communal est triple : lutter contre l'habitat indigne ou dégradé, maintenir les personnes à domicile (notamment âgées ou handicapées) et limiter la vacance commerciale.

2.3.3. Un taux de pauvreté de 24 %

Avec un revenu médian de 17 098 € par unité de consommation¹⁹ en 2014, le niveau de vie des Tarbais est inférieur de 6,6 % au niveau de vie de l'ensemble des villes moyennes hors Ile-de-France, et de 16,1 % au niveau de vie en France métropolitaine. Cet indicateur est un des reflets des fragilités sociales dans une ville marquée par la faiblesse du taux d'activité. Au final, le taux de pauvreté atteint 24 % à Tarbes, soit près de 10 points de plus que la moyenne nationale.

¹⁶ L'expropriation et le droit de préemption permettent notamment de lutter contre les logements insalubres, créer des logements sociaux, mettre en place une politique de renouvellement urbain.

¹⁷ Opération programmée d'amélioration de l'habitat : offre partenariale de services (État, ANAH, collectivité), proposant une ingénierie (diagnostic, études préalables) et des aides financières pour la réhabilitation de quartiers anciens.

¹⁸ Programme d'intérêt général : plan d'actions d'amélioration de l'habitat privé, initié par les collectivités bénéficiaires d'une convention de délégation des aides à la pierre.

¹⁹ Système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différentes (échelle OCDE).

tableau 6 : Indicateurs de fragilité sociale en 2014

Niveau géographique	Taux d'activité des 15-64 ans	Part des actifs de 15-64 ans au chômage	Médiane du niveau de vie	Taux de pauvreté
Tarbes	65,70 %	22,30 %	17 098	24,00 %
Unité urbaine de Tarbes	69,50 %	17,60 %	18 859	17,90 %
Aire urbaine de Tarbes	71,50 %	14,50 %	19 739	14,80 %
Hautes-Pyrénées	72,20 %	13,50 %	19 427	14,80 %
Occitanie	72,20 %	15,20 %	19 457	17,20 %
Villes moyennes de province	70,00 %	19,10 %	18 315	20,80 %
France métropolitaine	73,60 %	13,50 %	20 369	14,70 %

Source : CRC Occitanie d'après Insee, Filosofi 2014

Le taux de pauvreté varie d'un quartier à l'autre de Tarbes : en 2014, il s'étend de 15 % dans le quartier²⁰ du centre hospitalier à 41,9 % dans celui de Laubadère près du stade.

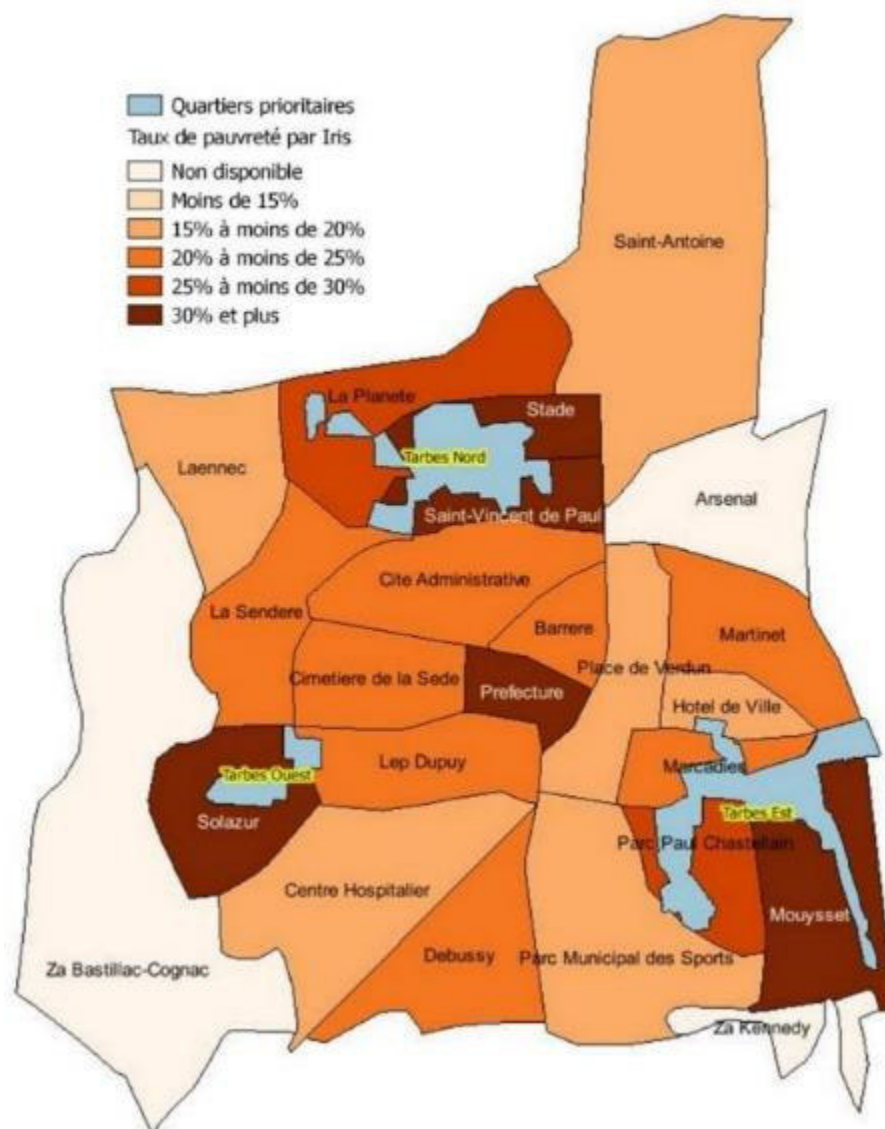
Pour éviter le décrochement de certains quartiers, la commune dispose de différents leviers, dont le principal est le classement en quartiers de la politique de la ville (GPV) et l'aide étatique associée.

Une importante opération de renouvellement urbain a ainsi été conduite entre 2002 et 2014 sur le quartier de Laubadère, permettant sa requalification et son désenclavement, en partenariat avec l'ANRU, l'OPH, la Caisse des dépôts. 740 logements ont été démolis et des investissements communaux ont été réalisés (parc, voirie, stade notamment).

Pour la période 2015-2020, la commune a signé le contrat de ville du Grand Tarbes le 26 juin 2015. La ville compte trois quartiers prioritaires, dont les périmètres ont été fixés par le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014, et qui comptent près de 7 160 habitants (17,6 % de la population communale) : Tarbes nord, Tarbes ouest et Tarbes est. Ce dispositif de GPV est géré par un groupement d'intérêt public placé auprès de la communauté d'agglomération et présidé par le maire de Tarbes.

²⁰ Quartiers « Iris » (îlots regroupés pour l'information statistique) : découpage du territoire en mailles de taille homogène, effectué par l'Insee en 1999 visant, pour les zones d'habitat, à regrouper 2 000 habitants. Les Iris d'activité sont, bien entendu, beaucoup moins peuplés.

carte 7 : Taux de pauvreté selon les quartiers de Tarbes en 2014



Source : CRC Occitanie d'après Insee, Filosofi 2014

Dans le cadre du NPNRU (nouveau programme national de renouvellement urbain), deux quartiers ont été intégrés dans les programmes d'intérêt régional : Ormeau-Bel air et Solazur. À ce jour, la commune n'a pas de visibilité sur l'enveloppe financière afférente, qui sera pilotée par l'EPCI.

2.3.4. La gestion du logement social par la SEMI

En application de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, les obligations de production de logements sociaux ont été renforcées. Les communes de plus de 3 500 habitants appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent disposer de 25 % de logements sociaux, en regard des résidences principales, d'ici 2025. D'après l'inventaire notifié par la préfecture en 2013, en vertu de l'article 302-6 du code de la construction et de l'habitation, la commune disposait de 7 357 logements sociaux, soit un taux d'environ 32 %. La commune était donc en règle avec l'article 55 de la loi SRU et s'inscrit dans les nouveaux objectifs 2025.

Alors qu'elle développe des objectifs ambitieux d'attractivité des jeunes actifs, la commune n'a pas défini de stratégie en matière de logement social. Elle dispose d'un outil de gestion partenarial via la SEMI-Tarbes, mais celle-ci n'a pas la capacité financière aujourd'hui d'entreprendre de nouveaux programmes immobiliers²¹. Une étude vient d'être lancée à cet effet auprès d'un cabinet pour les quartiers Bel Air - Ormeau Figarol et Solazur. Les autres bailleurs sociaux sont l'OPH 65, Promologis et CISN Atlantique.

La commune est actionnaire majoritaire de la SEMI-Tarbes, chargée par ses statuts de la construction de logements sociaux et propriétaire de plus de 1 200 logements, à laquelle la collectivité accorde des participations et garanties d'emprunts.

La SEMI-Tarbes souffre d'un déséquilibre structurel d'exploitation, notamment en raison des coûts élevés d'entretien du patrimoine parfois vétuste, des pertes de loyers dus à l'augmentation du taux de vacance et à la paupérisation des ménages et du poids croissant de la taxe foncière²². Le poids de sa dette est très élevé : il représente en 2014 près de 52 % des loyers (contre une moyenne nationale de 45 %).

La ville a décidé d'apporter un triple soutien financier, consistant à :

- verser à la SEMI une subvention d'équilibre de 105 k€ ;
- financer l'augmentation de capital en 2014 pour 1,4 M€ ;
- attribuer une subvention exceptionnelle de 1,32 M€ sur six ans, à parité avec la CGLLS²³, soit un montant de 220 000 € par an à la charge de la commune.

Au total, la commune aura consacré 2,83 M€ à la SEMI entre 2014 et 2020 pour son redressement.

La délibération du 12 mai 2015 et la convention du 15 mai 2015 fixent ainsi les engagements pris entre le commune et la SEM. Ces financements s'intègrent dans un plan d'aide élaboré avec les partenaires sous forme de protocole, dans le cadre des dispositions prévues aux articles L. 1523-5 et 6 du CGCT.

L'objectif est que la SEMI retrouve un fonctionnement durable dans les six ans, via des mesures internes et patrimoniales, ainsi que des apports externes. Elle s'engage notamment à augmenter les loyers, dans le respect des plafonds réglementaires, réduire les pertes dues à la vacance et aux impayés, limiter sa hausse annuelle de masse salariale et de charges de fonctionnement et suivre un plan de cessions d'actifs.

Conformément à l'article 3 de la convention, la SEMI doit rendre compte à la collectivité de l'utilisation de la subvention et lui fournir chaque année, au plus tard le 31 juillet, son bilan, son compte de résultat et un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures de redressement précisées au protocole. Dès communication, leur examen doit être mis à l'ordre du jour du prochain conseil municipal.

Si la commune a produit les documents financiers transmis par la SEMI, ainsi que le rapport 2015 de suivi du plan de consolidation 2014-2020 reçu à la préfecture, elle n'a pas été en mesure de justifier l'examen par le conseil municipal de ces documents. Cette carence méconnaît la

²¹ Excepté dans le cadre du NPNRU en partenariat avec l'État et la région notamment.

²² En raison de la fin progressive des régimes d'exonération.

²³ Partenaires : la Caisse de garantie du logement local social (CGLLS), l'État et la Caisse des dépôts et consignations.

règlementation, notamment l'article L. 1523-6²⁴ du CGCT et la convention signée avec la SEMI. Elle méconnaît la nécessité d'informer l'assemblée délibérante, surtout en période de difficultés financières graves d'un organisme subventionné.

Recommandation

1. Examiner en conseil municipal la mise en œuvre des mesures de redressement de la SEMI-Tarbes, conformément à l'article L. 1523-6 du code général des collectivités territoriales, afin d'informer les élus sur l'utilisation des fonds publics. *Totalement mise en œuvre.*

L'ordonnateur confirme, dans sa réponse aux observations provisoires, que l'augmentation de capital a été suivie par les principaux partenaires au sein de la SEMI. En outre, le conseil municipal a été informé, par délibération du 2 juillet 2018, des mesures de redressement mises en œuvre à ce stade par la SEMI et l'ordonnateur s'engage à communiquer désormais cette information au conseil municipal chaque année.

En conclusion sur ce point, alors que la commune ne définit pas d'orientations stratégiques pour le logement social et la politique de la ville, que les taux de vacance des logements sont en augmentation et qu'il existe un écart de fiscalité avec les communes de première couronne, la chambre souligne la faible attractivité du centre-ville pour les tranches de population les plus aisées.

2.3.5. La préservation du bâti

La commune poursuit l'objectif de préservation de la qualité du bâti, notamment en centre-ville. Elle dispose de plusieurs outils.

En premier lieu, le PLU recense les bâtiments remarquables et les espaces paysagers à préserver.

Ensuite, la commune a renouvelé une opération de préservation des façades pour les années 2017 à 2019, sur une zone incluant le centre-ville et l'avenue principale, en subventionnant les propriétaires qui souhaitent ravauder leur façade, via un protocole d'attribution et un règlement prévoyant les travaux éligibles (notamment nettoyage, réfection, peinture, échafaudages) et les montants afférents. 350 façades auraient été rénovées sur les années antérieures, dont certains immeubles collectifs. Il s'agit aujourd'hui de cibler davantage les petites copropriétés et les logements individuels.

Le budget alloué était de 30 000 € en 2017, puis 50 000 € les deux années suivantes. Les subventions sont plafonnées à 25 % du montant TTC des travaux et à 6 000 € par immeuble²⁵.

Une seule façade a été rénovée en 2017, pour un coût de 4 130 €, la commune ayant participé à hauteur de 1 000 €. Six autres opérations ont été validées, pour un total de 28 300 € de subventions. Les dossiers 2018 laissent présager une faible consommation des 50 000 € votés. Selon la commune, le périmètre d'intervention devrait être étendu en décembre 2018.

²⁴ Art L. 1523-6 alinéa 3 : les assemblées délibérantes sont régulièrement informées, au minimum une fois par an, de la mise en œuvre effective des mesures de redressement prévues.

²⁵ Sauf exception (jusqu'à 15 000 € pour les façades remarquables).

2.3.6. L'augmentation de la vacance des logements

La commune a activé son levier fiscal sur plusieurs exercices, sans pouvoir contrebalancer la réduction de l'assiette : les bases nettes de taxe d'habitation varient seulement de + 0,1 % par an sur la période contrôlée, soit une décroissance réelle compte tenu de la revalorisation forfaitaire. C'est le signe de l'augmentation des exonérations légales²⁶ et d'une érosion des bases physiques communales.

Cette érosion de l'assiette réelle est liée à la baisse des occupants de logements, à la perte de population et à la vacance des résidences principales. En effet, les logements vacants ont augmenté à Tarbes de 33,7 % entre 2009 et 2014, de 3 662 à 4 898 logements : le taux de vacance est passé de 13,1 à 17,2 % du parc communal.

En cumulant taxe d'habitation et taxes foncières, les bases nettes imposées au profit de la commune sont faibles : 2 423 €/hab. en 2016, contre 2 802 €/hab. pour la moyenne de la strate.

La chambre observe que la commune ne peut pas envisager de mettre en place la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) prévue par les articles 1407 bis et 1408-I du code général des impôts, qui permet d'imposer les locaux d'habitation non meublés vacants depuis deux années consécutives au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, avant que sa politique d'incitation à la rénovation des logements n'ait produit des effets.

2.4. La gestion des zones d'activités

La commune regroupe sur son territoire cinq zones d'activités économiques.

2.4.1. La zone de l'Arsenal

Cette zone était occupée par le GIAT²⁷, fondé en 1870 et qui avait pour activité la fabrication des canons à balles.

Le site n'a pas fait l'objet d'une zone d'aménagement concerté ni d'un lotissement d'activités. Les lots et bâtiments ont été vendus « au fil de l'eau ». L'opération, consistant en un réaménagement général des ateliers nationaux, fait l'objet d'un budget annexe géré sous la nomenclature M14.

Outre les achats de foncier de 2007 et 2009, représentant 4,2 M€, les dépenses d'équipement s'élèvent à 11,83 M€ depuis le début de l'opération, dont 4,3 M€ sur la période sous-revue, et sont essentiellement constituées d'acquisitions et aménagements de voirie²⁸ (cf. annexe 1).

²⁶ La loi n° 1785 du 29 décembre 2015 a intégré un al. I bis à l'art. 1414 du code général des impôts : les personnes qui ne remplissent plus les conditions (notamment titulaires d'allocations personnes âgées, handicapés, invalides ou contribuables de plus de 60 ans ainsi que veufs sous conditions de revenus) continuent de bénéficier de l'exonération de TH pendant deux ans, puis d'abattements partiels les années suivantes.

²⁷ Ancien groupement industriel de l'armée de terre.

²⁸ Dont 1 M€ mandatés en compte 21 à la demande du comptable (courrier du 9 juillet 2012) pour les sommes comptabilisées en TVA déductible à rembourser, suite à l'expertise fiscale de la DRFIP concluant en 2011 à l'abandon de l'assujettissement à la TVA et à la constatation des crédits désormais en TTC avec récupération via le FCTVA.

Fin mai 2018, le montant total des cessions s'élevait, selon la commune, à 5,4 M€ pour l'ensemble de l'opération. 38 immeubles (bâtiments ou terrains à bâtir) ont été cédés. Il reste 3 bâtiments à commercialiser, qui seront cédés à l'EPCI pour la réalisation d'un équipement sportif (stade couvert multisports d'intérêt communautaire), la revente à un promoteur immobilier (pour création de bureaux et commerces) ou à des professionnels libéraux (activités paramédicales).

Courant 2017, cette zone a fait l'objet d'un transfert de compétence à la nouvelle communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées. Ce budget annexe sera maintenu côté communal le temps de régler les opérations courantes et de clôture.

2.4.2. Les autres zones

La commune comprend sur son territoire quatre autres zones, qui ne font pas l'objet d'un budget annexe.

Zone d'activités de Bastillac : cette zone intercommunale, aménagée dans les années 1980, est d'une superficie d'environ 45 ha. La zone d'activités est située à proximité de l'échangeur autoroutier de Tarbes-ouest. Elle est dédiée, d'une part, aux équipements publics (75 % de la superficie) et, d'autre part, aux activités économiques. La zone de Bastillac se décompose en deux parties : les zones nord et sud. La première est à vocation industrielle, regroupant une station EDF, un abattoir municipal, une imprimerie. La zone sud, en cours de rénovation/construction, est à vocation tertiaire, abritant notamment l'école de gestion et de commerce, un hôtel d'entreprises ou encore le site des STAPS (sciences et techniques des activités physiques et sportives).

Zone d'activités Cognac : cette zone d'une superficie d'environ 25 ha, créée en 2011 par un aménageur privé, est située le long de la RN 117, en entrée ouest de Tarbes. Elle est à vocation artisanale et commerciale et s'inscrit dans la continuité des développements commerciaux de la route de Pau.

Zone d'activités de la Garounère : cette zone d'activités, située à proximité de la ZA de Cognac, d'une superficie d'environ 5 ha, est également à vocation commerciale et artisanale. Des artisans en chauffage et climatisation, garagiste et commerces composent cette zone d'activités. Pour la pérennité de son dynamisme, une requalification de la zone s'avère nécessaire, elle permettrait de mieux exploiter sa position privilégiée en entrée ouest de la ville.

Zone d'activités Kennedy : cette zone, initiée par la chambre de commerce et d'industrie de Tarbes, est située sur un terrain d'environ 20 ha, au sud de la commune, près de l'autoroute. Le centre Kennedy regroupe différents services, tels que :

- la DRIRE Midi-Pyrénées ;
- l'Office national des forêts ;
- la chambre de commerce et d'industrie ;
- les directions des douanes et des services vétérinaires ;
- la direction départementale de l'équipement ;
- le parc des expositions ;
- le dépôt d'autobus urbains ;
- un office notarial ;

- un cabinet de géomètres ;
- des entreprises (concessions automobiles, matériel industriel, sanitaire et chauffage).

Cette zone d'activités abrite également le marché de gros de fruits et légumes, l'hôtel consulaire et l'autoport des Pyrénées, qui répond aux attentes des professionnels du transport. Des aménagements sont encore nécessaires pour asseoir le dynamisme de ce parc d'activités (installation de nouveaux concessionnaires, aménagement d'un accès direct au centre commercial notamment).

2.4.3. Des objectifs ambitieux, mais faiblement évalués

La commune a déterminé les zones d'aménagement et d'activités en fonction du foncier disponible, de l'accessibilité et de leur visibilité commerciale, mais aussi dans le cadre de la conversion de friches industrielles. L'objectif prioritaire est de proposer une offre d'implantation pour les entreprises et de soutenir l'emploi. Il s'agit également de compléter l'offre de services et de commerces pour les administrés. Des thématiques ont été assignées à certains secteurs (ex : équipements publics ou à vocation industrielle).

Parallèlement, un contrat de site a été signé en 2005 entre l'État, la région, le département, la CA du Grand Tarbes, ainsi que la CCI et les communautés de communes de Lourdes et d'Ossun, avec pour objectif la revitalisation des sites désindustrialisés. Il prévoit des actions en synergie pour attirer de nouvelles entreprises et emplois sur le territoire.

Sur les cinq zones transférées, quatre sont totalement commercialisées (Kennedy, Bastillac, La Garounère, Cognac) dont deux par des opérateurs privés. Tous les lots ont été vendus par le lotisseur et les voiries ont été incorporées au domaine public communal. Seule la zone de l'Arsenal comporte quelques parcelles qui restent à commercialiser (activités commerciales, de bureaux, tertiaires et de loisirs).

Ces cessions ne garantissent pas le remplissage des espaces et des immeubles par les fonctions assignées (bureaux, logements...), ni les impacts économiques pour le territoire. Or, en dépit des coûts d'aménagement et de l'importance que revêtent ces zones pour l'économie locale, la chambre observe que la commune ne suit pas les arrivées et départs d'entreprises, ne mesure pas le taux de remplissage de ces zones et ne procède pas aux évaluations d'impacts.

Leur récent transfert à l'EPCI pourra être l'occasion de développer les procédures d'évaluation des zones, en prenant notamment en compte les retombées fiscales²⁹. Il devrait permettre aussi d'enclencher une dynamique de développement économique à l'échelle intercommunale.

2.4.4. Un transfert de compétence à la communauté d'agglomération

La compétence de gestion de ces zones d'aménagement et d'activités a été récemment transférée à la communauté d'agglomération nouvellement constituée.

²⁹ Cotisation foncière des entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée directement perçues par l'EPCI.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées est compétente en matière de création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activités économiques (ZAE), en application de la loi NOTRe du 7 août 2015³⁰.

Ce transfert de compétence entraîne de plein droit la mise à disposition à titre gratuit des biens meubles et immeubles affectés, à la date du transfert, à leur exercice conformément aux dispositions des articles L. 1321-1 et suivants du CGCT. La mise à disposition à l'EPCI est constatée par un procès-verbal contradictoire précisant la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de leur remise en état.

Cependant, l'article L. 5211-17 alinéa 6 prévoit qu'en matière de ZAE et ZAC, les biens peuvent lui être transférés en pleine propriété, par délibérations concordantes. Cette option n'a pas été choisie : le conseil municipal de Tarbes a approuvé la mise à disposition à compter du 1^{er} janvier 2018, par délibération du 11 décembre 2017, des biens des cinq ZAE de la commune, dont l'Arsenal, et dressé le procès-verbal afférent.

Pour autant, le transfert des biens afférents n'est que partiel. Si plusieurs bâtiments déjà affectés à un service public communal peuvent être conservés, la chambre observe que sur les 84 300 m² de surface des cinq ZAE, seulement 45 300 m² ont été mis à disposition de l'EPCI. La commune a conservé sans justification la pleine propriété de plusieurs terrains et bâtiments, notamment sur la zone de l'Arsenal, en dépit du principe légal de mise à disposition de plein droit. En accord avec la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées, la commune a décidé de vendre au fur et à mesure les immeubles à l'EPCI en fonction des demandes d'acquisition, en méconnaissance des articles L. 1321-1 et suivants du CGCT.

L'ordonnateur précise, dans sa réponse aux observations provisoires, que la commune a conservé la pleine propriété des biens dont les ventes étaient déjà engagées. Pour ces biens, une « convention temporaire de coopération et de gestion » a été signée avec l'EPCI en attente de la finalisation des opérations immobilières.

Suite au contrôle de la chambre, la commune a régularisé, par délibérations, le transfert en pleine propriété ou mise à disposition des équipements et parcelles qui ne figuraient pas dans les procès-verbaux initiaux. À ce jour, elle ne conserve que les sites affectés à un service public municipal.

2.5. Une volonté de revitalisation du centre-ville

Face à un taux de vacance commerciale important et en progression, la commune a mis en place, en partenariat avec des acteurs privés, une politique de revitalisation et de développement économique du centre-ville.

2.5.1. Une vacance commerciale au-dessus de la moyenne nationale

Même si la commune bénéficie d'un centre-ville compact et lisible, ainsi que de la présence de plus de 400 commerces dont 120 enseignes nationales, elle constate la fermeture tendancielle

³⁰ Nouvelle organisation territoriale de la République.

des commerces en centre-ville. Cette déprise commerciale touche les rues piétonnes comme les galeries commerciales.

Deux causes sont principalement identifiées : il s'agit d'abord des difficultés économiques conjoncturelles, qui engendrent des fermetures d'enseignes. Ces fermetures peuvent concerner des réseaux sur le plan national, mais touchent surtout des commerces indépendants, en raison de loyers commerciaux jugés excessifs eu égard à leur chiffre d'affaires.

Il s'agit ensuite de l'effet de transfert, non prépondérant à Tarbes, vers la périphérie de la ville et notamment les zones commerciales. La collectivité a enregistré en 2017 une dizaine de fermetures, dont trois liées aux transferts d'activités en périphérie.

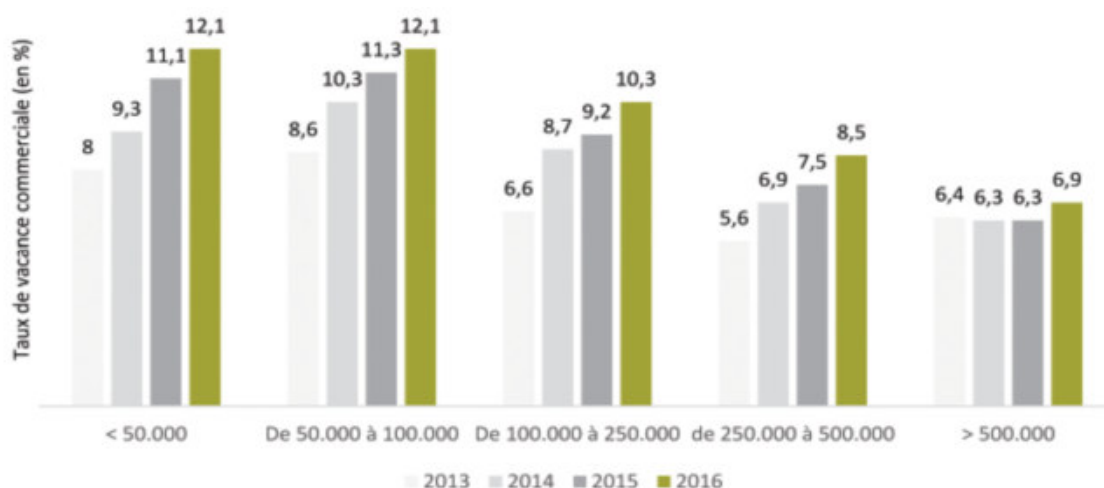
Mais ce second facteur devrait se développer, la périphérie connaissant un effet d'hypertrophie : multiplication des grandes enseignes et attractivité de l'habitat dans la première couronne, qui pallie l'insuffisance de logements de qualité en centre-ville.

Un troisième facteur, plus global, réside dans le développement de l'e-commerce.

Pour mesurer le taux de vacance commerciale sur son territoire, la collectivité s'appuie sur l'office du commerce, de l'artisanat et des services, créé fin 2009 sous la forme d'une association, à l'initiative de la commune et de la CCI. L'office a mis en place un observatoire économique en octobre 2012. Cet outil recense la vacance commerciale et les flux piétons en centre-ville.

Le centre-ville de Tarbes a connu une augmentation importante de sa vacance commerciale, qui est passée de 8,5 % en 2014 à 15 % en 2016³¹, au-dessus de la moyenne nationale qui s'élève à 12,1 % pour les centres d'agglomérations entre 25 000 et 50 000 habitants en 2016³². Tarbes s'inscrit dans une évolution nationale défavorable, qui voit la vacance augmenter de 50 % depuis 2013.

graphique 10 : Taux de vacance commerciale dans le centre des agglomérations de plus de 25 000 habitants



Source : base emplacement Codata

Le graphique 10 montre que les centres des petites et moyennes agglomérations, jusqu'à 100 000 habitants, sont plus fortement affectés, en raison d'une taille critique insuffisante.

³¹ Données communales, sur les 900 cellules commerciales du centre-ville.

³² Cahiers de l'institut pour la ville et le commerce, mai 2017. Source : base emplacement Codata.

L'inversement du rapport entre ouvertures et fermetures en 2017 (30 contre 10) a permis de ramener ponctuellement le taux de vacance commerciale à près de 13 %, grâce à un travail avec les propriétaires d'immeubles et fonds de commerces, d'une part, et les agences immobilières, d'autre part. L'action avec ces dernières vise notamment à favoriser la baisse des loyers commerciaux afin de réduire les cellules vides, favoriser l'ouverture des commerces entre 12h00 et 14h00 et les nocturnes pendant les soldes afin de s'adapter aux modes de consommation des ménages. La commune devra, avec l'appui de l'office du commerce, prolonger cette correction afin de créer une tendance positive. À ce stade ce redressement n'est pas acquis : le début d'année 2018 connaît une baisse de fréquentation commerciale de près de 5 %, conforme à la tendance nationale.

La gestion du centre-ville poursuit ainsi deux objectifs pour Tarbes, en décroissance démographique : il s'agit d'une part d'attirer de nouveaux habitants, d'autre part de développer une activité économique pérenne.

2.5.2. Les actions en faveur du maintien des commerces

2.5.2.1. L'aménagement de l'espace commercial Brauhauban

La commune a inauguré en 2013 le nouvel espace Brauhauban réhabilité, constitué des halles commerciales et du parking en ouvrage.

Une opération de 11,1 M€, gérée dans le cadre d'un budget annexe

Le budget annexe de cet espace a été créé par délibération du 26 avril 2011 sous forme de régie dotée de l'autonomie financière, gérée en nomenclature M4, via les transferts du budget principal à ce budget annexe de la halle marchande, du parking, ainsi que de la dette, des travaux et amortissements afférents (pour un solde débiteur de 7 M€ au budget principal en compte 181).

L'opération a été lourde pour le budget communal et son montant a fortement évolué, à 11,1 M€³³ pour une évaluation initiale de 6 M€, en raison de la réfection totale du parking et du choix d'aménagement des abords, notamment via des matériaux coûteux.

Par délibération du 6 février 2012, le conseil municipal a autorisé le maire à signer une convention d'occupation du domaine public avec chaque commerçant occupant un étal ou une surface dans la halle.

Des subventions d'équilibre versées par le budget principal, dans un cadre dérogatoire

Les subventions d'équilibre en fonctionnement, reçues de la part du budget principal durant les trois premiers exercices, représentent 1,1 M€. Leur arrêt en 2015 et la hausse des charges de personnel de 5,8 % par an, qui s'élevaient à 0,23 M€ en 2017, ont engendré une baisse de l'excédent brut d'exploitation de 8,7 % par an en moyenne. Couplée à l'augmentation des frais financiers (+ 5,7 % par an), elle entraîne une érosion de l'épargne brute de 10,1 % par an (0,17 M€ en 2017).

³³ 11,16 M€ HT : réhabilitation de la halle (9,5 M€) + aménagement des abords (1,6 M€). Source : débat d'orientations budgétaires pour 2015.

L'annuité en capital est relativement stable, proche de 272 k€ par an, et dépasse l'épargne brute durant quatre années, notamment depuis 2015, engendrant une capacité d'autofinancement nette négative. Sur ces quatre exercices, le budget n'est pas capable de rembourser sa dette avec son autofinancement et doit puiser pour ce faire dans ses recettes d'investissement.

Hors emprunt, les seules recettes d'équipement sont les subventions reçues chaque année (3,9 M€ sur six ans), notamment les aides de l'État, de la région et du département. Les principales subventions d'équipement proviennent du budget principal. Les gros investissements se sont terminés en 2013 : sur les 5,3 M€ dépensés sur la période, 4,9 M€ l'ont été sur les deux premiers exercices. Depuis 2014, les subventions d'équipement reçues sont systématiquement supérieures aux investissements. Malgré cela, la commune a renouvelé en 2017 sa subvention annuelle (195 270 €), portant les participations du budget principal à 1,98 M€ durant la période sous revue. La subvention a encore été votée en 2018.

Si l'article L. 2224-1 du CGCT dispose que les budgets des SPIC doivent être équilibrés en recettes et en dépenses, l'article L. 2224-2 du même code prévoit une dérogation, et dispose que le conseil municipal peut décider d'attribuer une subvention « (...) lorsque le fonctionnement du service exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ». C'est sur cette disposition que se fonde la délibération annuelle de la commune accordant des subventions aux budget principal.

tableau 7 : Redevance d'occupation de la Halle Brauhauban en 2017

Prix du loyer au m ²	Nombre d'étals	Surface en m ²	Redevance annuelle en €	Redevance mensuelle moyenne par étal en €
12,60	24	704,90	106 580,88	370,07
14,40	2	36,60	6 324,48	263,52
19,80	8	477,80	113 525,28	1 182,56
15,60	4	234,00	43 807,20	912,65
Ensemble	38	1 453,30	270 237,84	592,63

Source : CRC Occitanie d'après les données communales

Le tarif mensuel moyen de la redevance en vigueur à Tarbes, comparable à celui de Bayonne (15,50 €/m²), se situe en milieu de fourchette des tarifs en vigueur à Pau (18,12 €) et à Lourdes (10,70 €).

tableau 8 : Comparaison avec les redevances d'occupation en vigueur dans les villes proches

	Redevance mensuelle moyenne par m ²	Observations
Tarbes	15,50 €	
Bayonne	15,50 €	
Pau	18,12 €	
Lourdes	10,70 €	+ 23,53 € de chauffage par mois et par commerce

Le parking

Le parking Brauhauban dispose de 930 places. Il est proposé plusieurs modes de tarification. Les formules d'abonnement peuvent être modulées selon un garage de jour, de nuit

ou de week-end. Un groupement d'abonnements est possible et des réductions sont accordées aux militaires et aux étudiants.

tableau 9 : Principales tarifications du parking Brauhauban en 2017

Tarification hors abonnement par 15 minutes		Abonnement individuel pour un garage de jour	
1h00	1,00 €	Mensuel	43 €/mois
2h00	2,00 €	Trimestriel	41 €/mois
3h00	2,80 €	Semestriel	40 €/mois
4h00	3,20 €	Annuel	39,50 €/mois
5h00	3,60 €	Carte magnétique d'accès	7 €
6h00	4,00 €		
7h00	4,40 €		
8h00	4,80 €		
Forfait 12h00	6,40 €		
Forfait 24h00	10,00 €		

Source : CRC Occitanie d'après les données communales

Le stock de dette de ce budget annexe était de 2,5 M€ fin 2017, soit 1 M€ de moins qu'en 2012, pour un délai de désendettement élevé, à plus de 14 ans. Les immobilisations propres représentent 15,6 M€ et le fonds de roulement est positif depuis 2015, voire surabondant, représentant 135 jours de charges courantes fin 2017.

Le non-respect de la programmation initiale dans le budget de l'opération a nécessité un recours important à l'emprunt et un soutien financier continu du budget principal. Ce choix du conseil municipal pour le développement du territoire a permis de renforcer l'animation du centre-ville, mais n'a pas généré à ce stade d'effet levier sur l'attractivité communale. La vacance commerciale et la baisse de fréquentation piétonne restent importantes en centre-ville.

La chambre invite la commune à accélérer le désendettement de ce budget annexe, notamment par la limitation continue de ses investissements et la mobilisation accrue de son fonds de roulement.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que cette rénovation aurait généré des emplois. Cependant, la commune ne fournit aucun élément chiffré qui contredirait les diagnostics de l'Insee et du CGET sur les pertes d'emplois (cf. § 2.1.3 p.19).

2.5.2.2. Le rôle de l'office du commerce, de l'artisanat et des services

La communauté d'agglomération à laquelle appartient la commune de Tarbes possède la compétence en matière de développement économique. Conformément à la loi NOTRe, elle a délibéré le 31 janvier 2018 sur la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire qui englobe notamment l'observation des dynamiques commerciales, l'élaboration du schéma de développement commercial, l'immobilier d'entreprise et le soutien au numérique et à l'innovation.

Le rôle prépondérant de la commune au sein de l'office

La commune conserve une compétence générale et agit en partenariat avec l'office du commerce, de l'artisanat et des services, qui regroupe la collectivité, les chambres consulaires et les acteurs privés (associations de commerçants, banques, agents immobiliers, transporteurs publics...). Le conseil d'administration de l'office réunit 11 partenaires et 11 représentants des collectivités, dont 10 élus de la ville de Tarbes et 1 de la communauté d'agglomération. Le bureau de l'association est composé de 10 membres. Il est présidé par le président de l'association de commerçants Marcadieu Boulevard. La ville de Tarbes est représentée par l'adjointe au commerce, artisanat qui occupe une vice-présidence. Entre 2014 et 2017, la commune a versé 204 680 € de subventions à cet organisme (de 23 180 € en 2014 jusqu'à 70 000 € en 2016 et 2017).

L'office mesure, à travers son observatoire, les principaux indicateurs en matière d'activité commerciale. Alors que l'observation des dynamiques commerciales est désormais de compétence communautaire, la chambre souligne que la représentation de l'intercommunalité au sein de l'association apparaît insuffisante. Elle invite la commune, principal acteur au sein du conseil d'administration, à accorder une place supérieure à l'EPCI dans l'office du commerce, en conformité avec la nouvelle répartition des compétences.

Une démarche de redynamisation du centre-ville

L'office du commerce porte des actions visant à développer et maintenir l'attractivité du centre-ville. Il développe une démarche de *management* de centre-ville, dont la finalité dépasse les aspects commerciaux du territoire : elle privilégie une approche globale (habitat, mobilité, espaces publics). Pour ce faire, l'office s'appuie sur :

- un *manager* de centre-ville, gestionnaire qui met en application les orientations prises par le conseil d'administration, applique le plan d'actions et favorise l'évolution du partenariat. Il est l'interface entre tous les partenaires ;
- un *manager* commerce, qui met en œuvre les actions de promotion et d'animation commerciale en liaison avec associations et syndicats professionnels. Il participe à la gestion des tâches des quatre « stewards urbains » qui ont pour mission principale de faciliter la vie au quotidien des habitants, des commerçants ainsi que de leurs clients. Les commerçants bénéficient également d'un accompagnement sur les réseaux sociaux.

Cette approche de l'office a reçu en janvier 2014 le label du réseau TOCEMA (Town Centre Management), projet européen coordonné par l'association du *management* de centre-ville (AMCV) dans le cadre des programmes INTERREG. Ce label récompense les villes qui s'engagent dans une démarche partenariale de redynamisation de leur centre-ville. Le réseau TOCEMA favorise la coopération entre villes européennes et associations et les initiatives de gestion de centre-ville à travers une définition commune des concepts, l'innovation et les échanges d'expérience, la diffusion d'une méthode et de guides pratiques.

L'office a initié notamment la création d'une marque « Tellement Tarbes : le plaisir d'être en ville », un programme d'animations et de promotions commerciales annuel³⁴, ainsi que la participation à des salons (salon de la franchise, assises nationales des centres villes...). L'objectif est de développer la visibilité du tissu commercial et le flux de clients. Cette marque est basée sur

³⁴ Exemples : braderies en février et juillet ; promotion annuelle intitulée « les commerçants fêtent le printemps » ; deux marchés de nuits durant l'été.

un plan stratégique, mis à jour fin 2017, et devrait permettre de solliciter le renouvellement du label.

Il met en œuvre le concept de « place making »³⁵, démarche qui repose sur une observation de la zone et la prise en compte de l'avis des usagers pour revitaliser l'espace public. Ainsi, après consultation des habitants, une opération artistique a été menée par une association, avec le soutien de la commune et de l'office du commerce, pour habiller les cellules vides. Avec l'accord des propriétaires des immeubles et des agences commerciales, des photos d'artistes grand format ont été exposées dans les vitrines des commerces vacants.

Des actions qui n'ont pas enrayé la baisse de fréquentation du centre-ville

L'AMCV³⁶, créée en 1997 et basée à Mons en Belgique, a proposé aux villes disposant de structures de gestion de centre-ville, un système de comptage manuel via les *stewards* urbains, qui a basculé à partir de 2010 sur des solutions de comptage automatisé. Ce dispositif permet d'évaluer les effets de travaux ou d'actions entreprises pour dynamiser les centres-villes comme les nocturnes par exemple.

Depuis 2012, l'office tarbais a mis en place trois points fixes de comptage permanent : un point rue Brauhauban et deux points rue du Maréchal Foch. La baisse de fréquentation est continue et importante : entre 2013 et 2017 ces trois points ont enregistré des pertes respectives de 10, 20 et 29 %.

En dépit d'une présence de l'office sur le *web*, ces données ne sont pas publiées mais uniquement transmises aux membres de l'association pour éclairer la politique de dynamisation du centre-ville.

La commune pourrait utilement mettre à profit les procédures d'*open data* pour diffuser les travaux de l'observatoire et mutualiser cette démarche de suivi.

2.5.2.3. L'intégration au programme national « Action cœur de ville »

Un dossier de candidature a été déposé par la communauté d'agglomération pour Tarbes et Lourdes dans le cadre du plan gouvernemental « Action cœur de ville »³⁷, initié par le ministre de la cohésion des territoires.

Cette candidature s'articule avec la « politique locale du commerce et de soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » délibérée par l'EPCI en janvier 2018, et se traduit par une coopération entre l'agglomération et les deux villes concernées au sein d'une équipe projet, sous l'autorité des deux maires.

³⁵ Le « place making » repose sur une rénovation de l'espace public misant sur la fonctionnalité et l'appropriation des lieux par les usagers.

³⁶ La ville de Tarbes n'est pas adhérente de l'AMCV mais a adhéré à l'association Centre-ville en mouvement.

³⁷ Ce plan présenté en décembre 2017 s'adresse en priorité à des villes constituant des pôles d'attractivité, hors périmètre des métropoles, dans lesquelles une action de redynamisation du cœur de ville est nécessaire. La démarche d'accompagnement donnera lieu à la signature d'un contrat spécifique et à la mise en œuvre d'une opération de revitalisation territoriale (ORT) inscrite dans le projet de loi d'évolution du logement, de l'aménagement et de transition numérique (ELAN) en cours de préparation. Pour ce plan, le gouvernement mobilise plus de 5 Md€ sur cinq ans, dont 1 Md€ de la Caisse des dépôts en fonds propres, 700 M€ en prêts, 1,5 Md€ d'Action logement et 1 Md€ de l'ANAH.

222 communes ont été retenues au plan national en mars 2018, et 24 en Occitanie, dont Tarbes et Lourdes. Le partenariat sera animé localement par le représentant de l'État. Un comité de projet partenarial, mis en place dans les six mois, devra rédiger le contrat-cadre engageant la commune, son intercommunalité, ainsi que les partenaires du plan. Le comité devra repérer dans ce délai les actions prêtes à être engagées dès 2018 suivant les cinq axes du plan :

- réhabiliter l'habitat pour une offre attractive en centre-ville ;
- équilibrer le développement économique et commercial ;
- développer l'accessibilité, les mobilités et connexions ;
- mettre en valeur l'espace public et le patrimoine ;
- faciliter l'accès aux équipements et services publics.

À la date du présent rapport, la commune travaille à la mise en place du pilotage avec l'office du commerce, l'agglomération et la commune de Lourdes. La commune souhaite utiliser ce plan comme levier pour la requalification des logements de centre-ville et l'embellissement des espaces, de façon à encourager le retour des jeunes ménages et la pérennité des commerces.

La chambre invite la commune à clarifier rapidement le pilotage du plan avec l'office du commerce, l'EPCI et Lourdes et prévoir la mise en place d'outils de suivi et évaluation afférents aux objectifs et moyens déployés.

2.6 La richesse de l'offre patrimoniale, culturelle et sportive

La commune est dotée d'un patrimoine remarquable marqué notamment par l'architecture et l'histoire industrielle et militaire : Arsenal (ex-GIAT), musée des Hussards, haras, hôtels de ville et de la préfecture, théâtre à l'italienne, hôpital de l'Ayguerote, cathédrale Notre-Dame de la Sède et église St Jean Baptiste, halles réhabilitées Marcadieu et Brauhauban, jardins classés. Elle propose un parcours qui réunit les principaux lieux d'intérêt touristique, sous le pilotage de l'office de tourisme.

2.6.1. Le maintien d'un office de tourisme communal

La loi NOTRe a rationalisé l'exercice des compétences en matière de gestion touristique en introduisant à l'article L. 5214-16 du CGCT la « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » parmi les compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération, au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

Cependant, l'article 69 de la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, prévoit que les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme, en application des articles L. 133-13 à L. 133-16 du code du tourisme, ou qui ont engagé, au plus tard le 1^{er} janvier 2017, une démarche de classement peuvent décider, par délibération prise avant cette date, de conserver l'exercice de cette compétence. Or, tel est le cas de la commune de Tarbes, classée station de tourisme par décret du 5 septembre 2012.

Par délibération du 12 décembre 2016, le conseil municipal de Tarbes a décidé, en attendant la détermination des conditions possibles d'exercice de la compétence par la nouvelle intercommunalité, de maintenir l'office de tourisme communal.

À ce jour, il n'existe pas d'office intercommunal, ce qui va à l'encontre d'une gestion intégrée, alors même que le nouvel EPCI regroupe d'autres pôles touristiques comme Lourdes.

Quant à la commune, elle n'a pas formalisé de véritable plan de développement du tourisme, même si les services évoquent plusieurs axes :

- communiquer sur les actions et le patrimoine municipal, essentiellement à destination des Tarbais (magazine municipal, site internet, affichage...) ;
- préserver le cadre de vie (propreté, espaces verts, rues piétonnes, label 4 fleurs, règlement local limitant la publicité extérieure³⁸...) ;
- développer les festivals et animations culturelles et sportives ;
- proposer des lieux et équipements variés ;
- assurer un accueil de qualité via l'office de tourisme communal (classé catégorie I en juillet 2016).

La chambre invite la commune, qui a fait les choix exprès de conserver la compétence touristique, à mettre en place et présenter en conseil municipal un document programmatique permettant de décliner le diagnostic, les enjeux pour le territoire, les objectifs et les moyens à mobiliser pour optimiser sa politique touristique.

2.6.2. Un fort soutien aux associations

Le soutien aux nombreuses associations (culture, sport, loisirs, langues) est important, tant par la participation financière de la commune (2,8 M€ par an en moyenne, soit 62,5 € par habitant³⁹), en grande partie destinée aux structures sportives, culturelles et de tourisme, que par les moyens mis à disposition : huit maisons des associations sont implantées dans la ville, dont le nouveau quartier de l'Arsenal.

tableau 10 : Subventions municipales aux associations

DOMAINE	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne annuelle
SOCIETES SPORTIVES	1 458 317	1 493 111	1 545 802	1 627 908	1 297 182	1 484 464
TOURISME - ANIMATION - FETES	728 200	670 180	729 100	822 750	829 550	755 956
SOCIETES ARTISTIQUES ET CULTURELLES	263 630	298 250	296 700	261 680	281 480	280 348
VIE ASSOCIATIVE JEUNESSE	165 289	152 206	159 010	153 010	100 450	145 993
ACTION SOCIALE ET SOLIDARITE	111 400	109 190	101 600	99 420	100 710	104 464
COMMERCE ARTISANAT			23 180	41 500	70 000	44 893
Total général	2 726 836	2 722 937	2 855 392	3 006 268	2 679 372	2 798 161

Source : CRC Occitanie d'après les comptes de gestion

³⁸ La communauté d'agglomération s'est dotée en juillet 2017 d'un règlement local de publicité intercommunal, sur le territoire de l'ex Grand-Tarbes, pour la préservation du cadre de vie en limitant l'étendue et le nombre des enseignes et publicités, via des critères et six zones.

³⁹ En 2016, la ville de Tarbes a versé 211 € de subventions de fonctionnement par habitant (quel que soit l'organisme bénéficiaire public ou privé), contre 108 € pour les villes de 20 000 à 50 000 habitants.

2.6.3. Une offre culturelle variée, dont l'impact est insuffisamment évalué

La commune propose des équipements et soutient l'organisation d'événements susceptibles d'attirer du public et de développer sa notoriété, notamment dans les domaines culturels et sportifs. L'offre culturelle sur le territoire de la commune est riche.

tableau 11 : Principaux lieux culturels et événements organisés à Tarbes

Établissement	Actions	Gestionnaire
Musées		
Musée Massey	Musée, labellisé « Musée de France », d'art et d'histoire rouvert en 2012 après rénovation du bâtiment et regroupant une collection sur l'histoire des hussards et une collection de beaux-arts, entouré un jardin classé	Municipalité
Musée de la déportation et de la résistance	Lieu de mémoire à l'initiative d'anciens combattants	Municipalité
Maison natale du maréchal Foch	Labellisée « maison des Illustres », achetée par l'État et transférée à la commune en 2008, possibilité d'un pass groupé avec le musée Massey	Municipalité
Salle d'exposition « Le Carmel »	Installée dans une ancienne chapelle des carmélites (art contemporain)	Municipalité
Centre de conservation		Municipalité
Salles de spectacles		
Théâtre des Nouveautés	Théâtre à l'italienne du 19 ^e siècle, racheté et rénové par la commune en 1980-1982	Municipalité
Espace culturel Le Pari	Résidence d'artistes et spectacles vivants dans un ancien cinéma racheté et rénové par la ville en 2001-2004	Municipalité
La Gespe	Salle de spectacles de 1 000 personnes et salles de répétitions, labellisée SMAC ⁴⁰ en 2000 par le ministère de la culture	Association Gespe Animation Spectacle
Enseignement artistique		
École supérieure d'art des Pyrénées-Pau-Tarbes	Fusion des écoles de Pau et Tarbes délivrant des diplômes de niveau master	Etablissement public de coopération culturelle
Conservatoire Henri Duparc	Ecole nationale de musique et de danse	CA Tarbes - Lourdes - Pyrénées
Principaux événements culturels		
Tarbes en canta	Polyphonies pyrénéennes en juin	Office du tourisme
Fêtes de Tarbes	Féria folklorique en juin	Comité des fêtes
Equestria	Festival équestre en juillet dans le site du haras	Office du tourisme
Tarbes en tango	Festival de danse argentine en août	Office du tourisme
Terro'art	Rencontre d'art et gastronomie en septembre dans la halle Marcadieu	Office du tourisme

⁴⁰ Scène de musiques actuelles.

Établissement	Actions	Gestionnaire
Autres		
Parc des expositions	Foires, salons et spectacles	Régie autonome
Le haras	Écuries de style Empire créées par Napoléon et achetées par la ville en 2016, avec un plan de restructuration et de rénovation pour valoriser la culture équestre	Municipalité
Médiathèque Louis Aragon		CA Tarbes - Lourdes - Pyrénées
Archives municipales	Installées dans l'un des anciens bâtiments du GIAT dans la zone de l'Arsenal	Municipalité
Cinéma multiplexe	Ouvert en 2010 près du centre-ville dans l'un des anciens bâtiments du GIAT et comprenant 11 salles	CGR Cinéma

Source : CRC d'après données communiquées par la commune

La commune apporte une participation financière à la plupart de ces structures et événements, parfois avec des cofinancements publics et privés.

Le musée Massey a été réhabilité en 2012, notamment grâce à l'obtention de subventions de la part de l'État, de la région et du département. Établissement culturel le plus fréquenté sur la période, il a reçu des financements municipaux à hauteur de plus de 1,3 M€ en cinq ans. Pour autant, sa fréquentation est en forte diminution, passant de 17 700 en 2012 à 10 770 visiteurs en 2016, soit une baisse de 9 %.

Le festival Equestria a bénéficié de 0,242 M€ de subventions municipales sur la période 2012-2016, et des interventions des services municipaux valorisées à 0,345 M€ sur cinq ans. Cet événement est également soutenu par le département (65 000 € sur la période) et la région (82 000 €). Le partenariat privé est important, avec 0,667 M€ sur cinq ans. Ce festival a généré 2,46 M€ de recettes entre 2012 et 2016. L'évolution de ces dernières est positive, avec 34 % d'augmentation sur la période, même si elle n'est pas à proportion des nouveaux efforts de financement consentis (+ 88 % de subventions municipales et + 95 % de partenariats privés). Par ailleurs, la fréquentation est stable, estimée à 45 000 festivaliers par an, dont 23 % ne sont pas originaires de l'ancienne région Midi-Pyrénées.

Tarbes en Tango est subventionné par la commune depuis 2013. En quatre ans, cet événement a reçu près de 156 000 € de subventions municipales et l'équivalent de 278 000 € d'interventions des services communaux. Des subventions en provenance d'autres collectivités (45 000 €) et partenaires privés (69 000 €) ont permis de soutenir ce festival, qui a généré 1,17 M€ de recettes en cinq ans. Si la fréquentation est en hausse de 54 %, avec une estimation de 20 000 festivaliers en 2016, les recettes ont progressé plus lentement (9 % en cinq ans). Parallèlement, les subventions communales ont augmenté de 168 % depuis 2013 et le partenariat privé de 77 % depuis 2012.

Ces deux événements sont présentés dans le rapport d'activité 2016, avec des indicateurs de suivi essentiellement consacrés à la fréquentation (nombre de festivaliers, fidélité, durée de séjour, provenance). L'évaluation des retombées économiques pour Tarbes et sa région est soit absente, soit sommaire⁴¹.

L'influence de ces événements et la forte croissance des subventions municipales mériteraient la mise en place d'outils permettant l'évaluation de leur impact économique sur le territoire.

⁴¹ Exemple de Tarbes en Tango : « Entre deux et trois millions d'euros pour la Bigorre ».

La chambre invite la commune à mieux définir les objectifs de ces manifestations dans les conventions, et à mieux évaluer l'impact sur le territoire des événements culturels qu'elle soutient.

2.6.4. Une large palette d'équipements sportifs, majoritairement gérés par la commune

Tarbes compte plus de 35 sites dédiés au sport, pour plus de 140 clubs sportifs et 16 700 licenciés. Si la plupart des équipements sont gérés par la municipalité, quatre d'entre eux sont pris en charge par l'agglomération, car ils ont été reconnus comme des équipements sportifs d'intérêt communautaire.

tableau 12 : Équipements sportifs à Tarbes

Équipements de la ville			Équipements de l'agglomération implantés à Tarbes
Terrains de grands jeux	Aires couvertes	Équipements de plein air	
1 complexe sportif : le stade Maurice Trélut : - 1 piste d'athlétisme - 3 terrains du rugby - 1 terrain de football 2 plaines de jeux : Valmy et Camescasse : - terrains de rugby - terrains de football 2 stades municipaux : Laubadère et Providence	7 salles multisports 4 salles d'activités spécifiques : - 2 salles de judo - 1 salle de gymnastique - 1 salle de tennis 1 circuit mini-auto 1 palais des sports 1 boulodrome 1 complexe de pelote basque 1 centre médico-sportif	10 aires de pratique libre : - Skate-park - Parcours sportifs - City-stades - 1 terrain de basket - 2 terrains de football 1 bassin de canoë-kayak 1 complexe de 5 terrains de tennis 1 vélodrome 1 circuit mini auto	La Maison de l'escrime La Maison des arts martiaux 2 piscines

Source : CRC Occitanie d'après les données de la ville

Selon le recensement des équipements sportifs et des sites de pratique du ministère des sports, la commune de Tarbes dispose de 4,3 équipements pour 10 000 habitants alors que la moyenne de la strate (10 000 à 50 000 habitants) est de 3,6. L'offre d'équipements est variée : elle comporte 19 des 31 catégories d'équipements établies par le ministère, contre 15,2 en moyenne pour les communes appartenant à la même strate démographique. Selon la collectivité, le parc d'équipement est ancien mais en bon état, nécessitant des travaux d'entretien ou de mise en conformité pour répondre aux nouvelles normes.

La nouvelle intercommunalité envisage d'implanter un nouveau centre sportif multisport couvert sur le site de l'Arsenal de Tarbes pour répondre à un besoin exprimé lors d'une étude de la précédente communauté d'agglomération sur les besoins de la population.

2.6.5. Un appui au sport de haut niveau et à la formation

La commune compte plusieurs équipes de haut niveau : en rugby, le Stadoceste tarbais, jouait en PRO D2 (2^{ème} division) depuis 2002 sous la dénomination Tarbes Pyrénées rugby. Le 9 mai 2016, le tribunal administratif de Versailles a confirmé la rétrogradation en Fédérale 1 (3^{ème}

division), prononcée par la Direction nationale d'aide et de contrôle de gestion à l'encontre du club.

En basket féminin, le Tarbes Gespe Bigorre a été champion de France en 2010 et vice-champion en 2011. Des difficultés financières ont nécessité le recours à un administrateur judiciaire en 2015. L'équipe a été rétrogradée en LF2 (2^{ème} division) pour la saison 2016-2017, avant de remonter au plus haut niveau national la saison suivante.

Ces deux équipes, qui participent à la diffusion de l'image de la ville, ont bénéficié de 3,1 M€ de subventions municipales sur la période 2012-2016 (2,5 M€ de subventions de fonctionnement et 0,6M € de subventions exceptionnelles), soit 41,8 % des subventions allouées aux associations sportives.

L'amicale d'escrime contribue également à la notoriété de Tarbes depuis 1921, notamment pour son école de sabre. Elle compte 7 médailles olympique et 15 médailles au championnat du monde. Le club est implanté au sein de Maison régionale de l'escrime à Tarbes, structure gérée par l'EPCI. La ville de Tarbes est partenaire et a alloué plus de 305 000 € de subventions au club durant la période 2012-2016, dont 115 000 € de subventions exceptionnelles dédiées à l'organisation d'un évènement d'envergure internationale, le « Sabre d'Or », qui réunit les meilleurs jeunes escrimeurs ou, plus marginalement, à la préparation olympique des tireurs.

Les subventions municipales encouragent par ailleurs les efforts de formation des clubs sportifs pour les plus jeunes. La commune a attribué 444 000 € de subventions exceptionnelles sur la période 2012-2016 au tournoi des Petits As, compétition de tennis internationale dans la catégorie des 12-14 ans qui se déroule chaque année depuis 1982. Cet évènement fait l'objet d'un suivi des coûts, mais la commune ne valorise que les achats de matériel, qui sont marginaux, et les nombreuses heures réalisées par le service des sports (153 heures en 2018).

Globalement, la municipalité soutient une large diversité de clubs sportifs. D'après les comptes administratifs 2016, 82 associations sportives, au total, ont perçues une subvention. Ce total inclut l'office municipal des sports qui prend en charge le centre médico-sportif.

La commune met également à disposition de huit associations sportives les éducateurs qui interviennent par ailleurs en milieu scolaire, pour un montant valorisé à 105 000 € en 2017.

2.6.6. Les charges de centralité liées aux compétences sport et culture

Un certain nombre d'équipements sportifs et culturels gérés par la commune bénéficient d'un rayonnement qui va très au-delà des limites du territoire communal : piscines, stades, médiathèque, musées notamment attirent des usagers de l'agglomération, sans qu'il y ait de suivi sur ce point, et constituent des charges de centralité.

Des associations sportives ont instauré des coopérations avec leurs homologues de communes voisines : Tarbes et Lourdes pour l'équipe masculine de basket en Nationale 1, Tarbes et Séméac en natation, ce qui permet aux nageurs de profiter des installations sportives installées en dehors du territoire communal.

Certains équipements culturels bénéficient d'une attractivité départementale ou régionale : théâtre des nouveautés, théâtre Le Pari, musée Massey (70 % de visiteurs non tarbais), musée de la déportation (50 %), haras.

tableau 13 : Fréquentation des musées et salles de spectacle en 2017

Établissements municipaux	Nombre de visiteurs	Nombre de visiteurs tarbais	Pourcentage d'extérieurs	Remarques
Musée Massey labellisé « Musée de France »	10 132	3 026	70 %	Réhabilité en 2012 avec nouvelle billetterie intégrant le code postal
Musée de la déportation et de la résistance	2 995		Non comptabilisé mais environ 50 %	Mesure seulement via la provenance des écoles ou associations
Maison natale du maréchal Foch labellisée « maison des Illustres »	1 244		Non comptabilisé mais très peu	Idem
Salle d'exposition « Le Carmel »	10 293		Non comptabilisé mais moins de 50 %	Idem
Centre de conservation	La structure est un lieu de conservation qui ne reçoit que des chercheurs et des étudiants dans le cadre de leurs recherches.			
Sous-total musées	24 664			
Salles de spectacle	2 145	835	61 %	D'après les achats en préventes qui peuvent surestimer la part des extérieurs

Source : CRC d'après données transmises par la commune

Le musée Massey, outre sa fréquentation largement extra-communale, s'inscrit également dans une coopération avec le musée de Lourdes (exposition commune sur la montagne en 2018).

Le haras, qui fait l'objet de visites pour son intérêt architectural et historique, abrite le festival Equestria dont l'attractivité dépasse largement les limites communales⁴². La collectivité supporte ainsi d'importantes charges de centralité en investissement pour cet équipement (acquisition puis aménagement pour un total prévu de 5,98 M€ d'ici 2020) et en assumera chaque année pour son fonctionnement et son entretien.

La chambre souligne le coût des charges de centralité au moment où la situation financière de la collectivité se dégrade, et alors que la nouvelle communauté d'agglomération dispose de la compétence « construction, aménagement et entretien d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire », entérinée par la délibération du 28 juin 2017. Cette délibération définit l'intérêt communautaire en listant simplement les équipements culturels et sportifs concernés (cf. supra tableaux 11 et 12).

Pour autant, d'autres équipements tarbais ne sont pas transférés à l'EPCI, alors même que leur aire d'influence est supra-communale et qu'ils génèrent des charges de centralité. Sauf à rendre la notion d'intérêt communautaire purement empirique, la chambre recommande à la commune d'examiner avec l'EPCI le transfert de ces équipements.

⁴² La commune assure la communication de ce spectacle dans les villes du département, les clubs équestres de la région, le réseau des haras nationaux, les salons et toute l'année à l'office de tourisme. 23 % des festivaliers de 2016 sont originaires d'autres régions que Midi-Pyrénées et, au sein de la région, 16 % proviennent d'autres départements que les Hautes-Pyrénées (source communale).

Recommandation

1. Transférer à la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées les équipements sportifs et culturels générant des charges de centralité et répondant à un intérêt communautaire, conformément à la délibération du 28 juin 2017 de l'établissement public de coopération intercommunale. *Non mise en œuvre.*

Pour les équipements culturels et sportifs dont la fréquentation reste largement communale et qui ne feraient pas l'objet d'un transfert à l'EPCI, la chambre invite la commune à adapter la participation des usagers, en majorant les cotisations pour usagers non-résidents⁴³.

L'ordonnateur précise dans sa réponse que la commune et l'agglomération ont défini ensemble des orientations et un rythme de coopération culturelles. S'agissant des équipements sportifs, une tarification différenciée des services et des accès aux équipements serait à l'étude et un futur projet sportif de territoire élaboré à l'échelon communautaire devrait permettre d'évaluer les besoins communaux et communautaires, de dégager la stratégie la plus pertinente et d'explorer de nouveaux champs de collaboration. L'ordonnateur ajoute que le débat sur le transfert des équipements culturels et sportifs pourra être engagé ultérieurement par la communauté d'agglomération.

La communauté d'agglomération confirme pour sa part que la définition de l'intérêt communautaire des équipements sportifs et culturels sera débattue par le conseil communautaire.

2.7. L'offre de services éducatifs

Parallèlement à son offre patrimoniale, culturelle et sportive, la commune développe différents services afin d'attirer et de maintenir les ménages et les emplois sur son territoire, notamment :

- pour la petite enfance : création de structures d'accueil ;
- en matière scolaire : rénovation des équipements et informatisation ;
- sur le cadre de vie : embellissement de l'espace public.

L'un des leviers de la commune réside dans sa compétence éducative. Le projet éducatif de territoire développe l'accueil de proximité et l'accès aux activités culturelles et sportives potentiellement pour le plus grand nombre d'enfants, moyennant une tarification adaptée aux revenus et charges des ménages (cf. rapport de la chambre sur la commune de Tarbes - cahier 1).

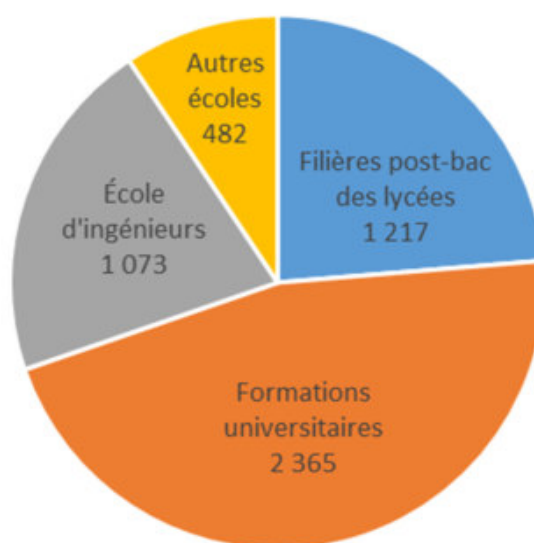
Dans le cadre du plan de réussite éducative (PRE), la commune a renforcé depuis 2006 la lutte contre les inégalités dans les quartiers prioritaires : nord, Mouysset, Val d'Adour, Ormeau, Bel air, Solazur et Debussy. Elle a créé une crèche passerelle en 2017 dans le quartier Ormeau-Figazol. En outre, trois espaces jeunesse ont été déployés sur les quartiers prioritaires de la ville en 2011 (service de continuité éducative et de vie citoyenne).

⁴³ La fixation de tarifs différents implique qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables ou que cette mesure soit justifiée par une nécessité d'intérêt général (CE, 26 avril 1985, *Commune de Tarbes*, n° 41169). Le critère du domicile est jugé légal (CE, 20 mars 1987, *Commune de La Ciotat*, n° 68507 ; CAA Bordeaux, 19 mars 2003, *Commune de Lavaur*), mais le tarif le plus élevé ne doit pas excéder le coût réel du service rendu aux usagers (CE, 5 octobre 1984, *Préfet de l'Ariège*, n° 47875).

Tarbes bénéficie par ailleurs de l'implantation d'établissements d'enseignement supérieur. Plus de 5 100 étudiants poursuivent leurs études supérieures à Tarbes et contribuent à la vie économique du territoire.

L'offre de formation est diversifiée avec les filières post-baccalauréat (sections de techniciens supérieurs et classes préparatoires dans les grandes écoles), les antennes des universités Paul Sabatier et Jean Jaurès de Toulouse et de l'université de Pau-Pays de l'Adour, l'école nationale d'ingénieurs de Tarbes et les autres écoles d'enseignement supérieur (essentiellement les écoles de santé et sociales et les formations proposées par la chambre de commerce et d'industrie).

graphique 11 : Étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur à Tarbes



*Source : Rectorats de Toulouse et de Bordeaux
Année universitaire 2016-2017*

Les formations délivrant un diplôme bac + 2 (diplômes universitaires de technologie et brevets de techniciens supérieurs) concentrent 42 % des étudiants à Tarbes. À forte vocation d'insertion professionnelle, elles concernent à la fois le secteur industriel (25 % des étudiants dans ces formations) et le secteur tertiaire.

Si ces formations universitaires s'inscrivent dans le territoire tarbais (la filière génie des matériaux peut collaborer avec des entreprises comme Alstom), la commune ne parvient pas à convertir ces étudiants en jeunes actifs sur le territoire, faute d'emplois en nombre suffisant.

tableau 14 : Étudiants dans l'enseignement supérieur à Tarbes - année universitaire 2016-2017

Filières post-bac des lycées	1 217
Formations préparant le brevet de technicien supérieur	1 024
<i>Secteur industriel</i>	274
<i>Secteur tertiaire</i>	750
Classes préparatoires aux grandes écoles	193
<i>Physique-Chimie sciences de l'ingénieur</i>	129
<i>Economie et commerce - option économie</i>	64
Formations universitaires	2 365
Antenne de l'Université de Toulouse III	1 549
Formations préparant le diplôme universitaire de technologie	1 154
<i>Secteur industriel</i>	260
<i>Secteur tertiaire</i>	894
Diplômes Université niveau Licence	22
Licences professionnelles	354
Licence mention Physique	19
Antenne Université de Toulouse II	114
Ecole supérieure du professorat et de l'éducation	114
Antenne de l'Université de Pau et Pays de l'Adour	702
Licence sciences et techniques des activités physiques et sportives	500
Master métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation - Second degré	75
Master sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS)	25
DU accompagnement et soins palliatifs	47
Master sciences et génie des matériaux (SGM)	55
Ecole d'Ingénieurs de Tarbes	1 073
Écoles paramédicales et sociales	260
Autres écoles de spécialités diverses	222
Ensemble de l'enseignement supérieur	5 137

Source : CRC Occitanie d'après rectorat de Toulouse

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune ne bénéficie pas d'un contexte favorable à son essor : population vieillissante, baisse démographique et paupérisation d'une partie de la population liée à la désindustrialisation, vacance commerciale.

Mais Tarbes bénéficie d'atouts comme la présence d'institutions publiques en lien avec son statut de préfecture, l'implantation de l'enseignement supérieur ou la bonne desserte routière et ferroviaire.

La commune mène une politique volontariste : actions de reconversion urbaine (Arsenal), ou de rénovation bâtementaire (halles Brauhauban, haras), *management* partenarial pour la revitalisation du centre-ville, obtention de labels et d'aides étatiques ou européennes, offre culturelle et sportive dont le rayonnement dépasse parfois largement les limites communales. Ces mesures ne semblent toutefois pas suffisantes pour revitaliser le cœur de ville et endiguer les pertes de population et d'emploi.

3. FIABILITÉ DES COMPTES ET PROCÉDURES

Le précédent contrôle de la chambre en 2011 préconisait de mieux respecter l'annualité budgétaire, de se conformer à la nomenclature pour les cession d'immobilisations, de ne pas dépasser les crédits et de veiller au respect des règles de transfert d'excédents entre sections d'investissement et de fonctionnement. Les deux derniers points n'appellent plus d'observations de la part de la chambre.

3.1. Des écritures de cessions non conformes

Sur la période 2012-2016, le produit des cessions des immobilisations réalisées par la commune s'élève à 6,53 M€ (budgets consolidés) pour une valeur nette comptable de 5,02 M€ des biens cédés.

tableau 15 : Cessions d'immobilisations entre 2012 et 2016

	COMPTES	LIBELLES	2012-2016	
			débit	crédit
BUDGET PRINCIPAL				
Cessions - Valeur nette comptable Sortie de l'immobilisation	675	Valeurs comptables des éléments d'actif cédés	2 843 359,98	
Cessions - Prix de cession	775	Produits des cessions d'immobilisations		2 833 814,87
Cessions - prix de cession > VNC Différence entre les c/775 et c/675	676	Plus-value de cession	1 152 901,79	
Cessions - prix de cession < VNC Différence entre les c/775 et c/675	776	Moins-value de cessions d'immobilisations		1 162 446,90
BA ARSENAL				
Cessions - Valeur nette comptable Sortie de l'immobilisation	675	Valeurs comptables des éléments d'actif cédés	376 153,22	
Cessions - Prix de cession	775	Produits des cessions d'immobilisations		1 900 070,00
Cessions - prix de cession > VNC Différence entre les c/775 et c/675	676	Plus-value de cession	1 523 916,78	
Cessions - prix de cession < VNC Différence entre les c/775 et c/675	776	Moins-value de cessions d'immobilisations		
BA ABATTOIR				
Cessions - Valeur nette comptable Sortie de l'immobilisation	675	Valeurs comptables des éléments d'actif cédés	1 800 000,00	
Cessions - Prix de cession	775	Produits des cessions d'immobilisations		1 800 000,00
Cessions - prix de cession > VNC Différence entre les c/775 et c/675	676	Plus-value de cession		
Cessions - prix de cession < VNC Différence entre les c/775 et c/675	776	Moins-value de cessions d'immobilisations		
TOUS BUDGETS				
Cessions - Valeur nette comptable Sortie de l'immobilisation	675	Valeurs comptables des éléments d'actif cédés	5 019 513,20	
Cessions - Prix de cession	775	Produits des cessions d'immobilisations		6 533 884,87
Cessions - prix de cession > VNC Différence entre les c/775 et c/675	676	Plus-value de cession	2 676 818,57	
Cessions - prix de cession < VNC Différence entre les c/775 et c/675	776	Moins-value de cessions d'immobilisations		1 162 446,90

Source : CRC Occitanie d'après les balances des comptes

Si les écritures de cession sont désormais équilibrées dans les budgets gérés sous la nomenclature M14, les opérations réalisées au budget annexe de l'abattoir ne sont toujours pas conformes à la réglementation. En effet, le mandat au compte 675 « Valeurs comptables des immobilisations cédées » doit faire apparaître la valeur nette comptable du bien et non le prix de vente, contrairement au compte 775 « Produits des cessions d'immobilisations ».

3.1.1. Des écritures empêchant de constater une importante moins-value au budget de l'abattoir

L'abattoir de Tarbes a été construit en 1987 et est devenu opérationnel en novembre 1989. En 2010, les services vétérinaires préfectoraux ont demandé de le mettre aux normes. Après évaluation, des travaux devaient être effectués à hauteur de 3 M€ sous peine de voir l'établissement déclassé en catégorie 3, avec une perte de l'agrément européen pouvant conduire à sa fermeture.

Par délibération du 2 mars 2012, la commune a cédé l'abattoir et ses équipements à la société d'économie mixte locale de l'abattoir de Tarbes (SEMLAT), créée par délibération du 30 mai 2011 pour acquérir l'équipement, préfinancer les travaux nécessaires à l'accueil d'un exploitant et louer l'abattoir à un industriel du secteur agro-alimentaire. La commune est majoritaire dans cette SEML.

Le 2 mars 2012, l'acte de vente de l'abattoir a été signé entre la commune et la SEMLAT pour un montant de 1,8 M€. Le même jour, le maire de Tarbes, président de la SEMLAT, a signé avec le directeur général d'Arcadie Sud-Ouest le bail commercial attribuant pour neuf ans la location des biens immobiliers et mobiliers de l'abattoir à la SOGEAT (filiale à 100 % d'Arcadie Sud-Ouest).

Or, les crédits budgétaires ouverts au compte 675 au budget annexe de l'abattoir pour l'exercice 2012 n'atteignaient que le montant du prix de vente. Conformément à la nomenclature M4, le prix de vente apparaît au seul compte 775 (titre), permettant ainsi de constater la plus ou moins-value.

Aussi, le mandat n° 99200 du 31 décembre 2012 au compte 675 a été rejeté par le comptable public pour défaut de crédits. Le mandat a ainsi fait l'objet d'une annulation au-delà de 1 800 000 €, empêchant de constater comptablement la moins-value de 3 308 578 €⁴⁴.

La chambre constate dès lors que la commune :

- a vendu l'abattoir 1,8 M€, soit 3 308 578 € en dessous de sa valeur nette comptable ;
- n'a pas budgétisé la moins-value qui en résultait et s'est contentée de neutraliser exactement la charge de la sortie de l'actif par le produit de la vente, en inscrivant un même montant aux comptes 675 et 775 ;
- a transféré le différentiel au patrimoine communal sous la forme d'une valeur d'actif comptable sans contrepartie matérielle.

⁴⁴ Ce montant est égal à la valeur nette comptable des actifs cédés moins le produit des cessions.

3.1.2. Une écriture à l'origine d'un résultat faussé

Ce défaut de crédits et cette annulation emportent deux conséquences qui entachent la fiabilité des comptes de la commune.

D'une part, elle a pour effet de maintenir un actif fictif de 3,3 M€ au bilan du budget annexe de l'abattoir, actif transféré ensuite au budget principal lors des opérations de clôture du budget annexe en 2013.

D'autre part, elle fausse le résultat consolidé de l'exercice 2012, tous budgets, qui n'aurait pas dû s'élever à 4 932 056 € mais à 1 623 478 € avec la prise en compte de l'importante moins-value.

La correction aurait dû nécessairement intervenir en 2012. Il appartenait à la commune de prendre une décision modificatrice de son budget annexe pour inscrire convenablement la valeur nette comptable du bien puis enregistrer sa moins-value lors de la cession, afin de ne pas faire apparaître aujourd'hui un actif inexistant dans les immobilisations de son budget principal. Cela aurait également permis de produire un résultat comptable sincère en 2012.

Aujourd'hui, il convient de sortir l'actif fictif des immobilisations du budget principal. Cette opération s'apparente à la mise à la réforme d'un bien. Selon la nomenclature M14, il s'agit d'une opération d'ordre non budgétaire qui consiste à débiter le compte 193 « Autres différences sur réalisations d'immobilisations » et de créditer le compte de la classe 21 dans lequel l'actif est inscrit. Cette écriture n'a pas d'impact sur le résultat mais l'assemblée délibérante doit être informée grâce à une annexe du compte administratif (A10.2 - état des sorties des biens d'immobilisations).

Une telle écriture n'aurait pas été possible selon le plan comptable M42 applicable aux services publics des abattoirs. S'agissant d'un service public local à caractère industriel et commercial (SPIC), la mise à la réforme d'un bien doit obligatoirement donner lieu à des opérations budgétaires par émission d'un mandat au compte 675 et d'un titre au compte 21. Cette opération influe donc sur le résultat du SPIC.

Par certificat administratif du 23 avril 2018, l'ordonnateur a tardivement demandé au comptable public de régulariser les immobilisations inscrites au budget principal de la commune par opérations non budgétaires. Si cette procédure améliorera la sincérité comptable du patrimoine communal, elle ne corrigera pas le résultat faussé de 2012 qui a été reporté les années suivantes.

3.2. La méconnaissance du principe d'annualité budgétaire

3.2.1. La mise en œuvre de la journée complémentaire

La commune ne respecte pas totalement le principe d'annualité budgétaire, en dépit des observations que la chambre lui avait faites en 2011.

En effet, il ressort de l'article L. 1612-11 du CGCT que les collectivités peuvent procéder au mandatement des dépenses de fonctionnement et à l'émission des titres de recette de la même section jusqu'au 31 janvier suivant la clôture de l'exercice. Cette faculté, dite « journée complémentaire » est mise en place sur accord entre l'ordonnateur et le comptable. Elle est

également prévue pour les mouvements d'ordre des deux sections, mais aucune dérogation n'existe pour les mouvements réels de la section d'investissement.

Pourtant, sur les différents budgets, des dépenses réelles d'investissement de 2014⁴⁵ ont été mandatées en 2015 (pour 2 773 €). Surtout, 457 750 € de remboursements en capital d'emprunts ont été imputés à l'exercice 2015 en janvier 2016. Le débit d'office de fin d'année n'ayant pas été anticipé, la liquidation a eu lieu après le 31 décembre.

Afin d'assurer la sincérité budgétaire des comptes, la chambre invite la collectivité à veiller au strict respect des dispositions réglementaires de l'article L. 1612-11 du CGCT.

Depuis la clôture de l'exercice 2016, afin d'accélérer la production du compte de gestion, la journée complémentaire n'est plus utilisée à Tarbes, les derniers mouvements passant par la seule procédure de rattachements.

3.2.2. La procédure de rattachement

Les rattachements, qui concourent également au principe de l'annualité budgétaire, ne se sont pas toujours opérés dans les délais impartis. C'est ainsi que 256 336 € de charges ont été rattachés à l'exercice 2015 du budget annexe de l'eau et de l'assainissement seulement le 23 mars 2016, suite à des difficultés sur la qualité des engagements comptables du service.

La contre-passation peut intervenir durant tout l'exercice suivant (n+1), l'écriture de rattachement ne saurait quant à elle être effectuée après la clôture de l'exercice (n). L'instruction budgétaire M14 (tome 2, titre 3, chapitre 4) précise en effet que :

« 1.1.2.1. Le rattachement des charges à l'exercice :

À la clôture de l'exercice, les produits à recevoir ou les charges à payer, déterminées pour ces dernières à partir de la comptabilité d'engagement, sont enregistrés en classe 7 ou 6, par le débit ou le crédit du compte de rattachement concerné.

1.1.2.2. La contre-passation au cours de l'exercice suivant :

Au cours de l'exercice suivant, il convient de contre-passer l'ensemble des opérations constatées à la clôture de l'exercice précédent. Cette procédure consiste à passer une écriture inverse à celle qui avait été comptabilisée lors du rattachement. »

En outre, la taxe de séjour n'a pas fait l'objet de rattachements. Cette taxe a été instaurée par délibération du 16 décembre 2015 pour une mise en place à compter du 1^{er} avril 2016. La commune a ainsi perçu 64 963 € de produits au titre de 2016, dont 45 013 € versés cette même année par les logeurs et 19 950 € versés en 2017 au titre du dernier trimestre 2016. La commune n'a pas procédé au rattachement de ce solde à l'exercice 2016, de sorte que ne figurent à son compte administratif que les sommes perçues sur deux trimestres. Elle a procédé de même entre 2017 et 2018.

D'après l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2 § 1.3.1.2), la procédure de rattachement doit être suivie chaque fois que l'opération concernée a une influence significative sur le résultat. La collectivité fait référence dans ses notes de clôture d'exercice à un plancher de 1 000 € pour les dépenses.

⁴⁵ En 2014 au budget principal compte 261 (participation à l'ARPE) et au budget eau et assainissement sur le compte 21532 (installations, matériel et outillage technique pour les réseaux d'assainissement).

Afin de respecter l'indépendance des exercices, la collectivité aurait dû procéder aux rattachements de la taxe de séjour aux exercices 2016 et 2017 au titre de leur dernier trimestre.

La chambre rappelle à la commune qu'elle doit procéder, conformément au principe d'annuité budgétaire, aux écritures de rattachement des sommes significatives, et ce avant la clôture de l'exercice au titre duquel ils interviennent.

L'ordonnateur précise dans sa réponse qu'il veillera au respect des règles de rattachement dès la clôture de l'exercice 2018. La chambre souligne en outre que la collectivité est tenue de distinguer les budgets de l'eau et de l'assainissement, conformément à la réglementation.

3.3. Des imputations comptables erronées

3.3.1. Un recours inapproprié aux annulations de titres sur exercices antérieurs

L'instruction codificatrice de la Direction générale des finances publiques, n° 11-022-M0 du 16 décembre 2011, sur le recouvrement des recettes des collectivités prévoit (titre 8, chapitre 1) que « l'annulation ou la réduction d'un titre de recettes ne peut avoir pour seul objet que de rectifier une erreur matérielle commise par les services liquidateurs lors de la constatation de la créance (désignation inexacte du débiteur, décompte de la créance erroné par exemple) ou de constater la décharge de l'obligation de payer prononcée par décision de justice étant passée en force de chose jugée (soit une décision définitive) ».

Comme mentionné au titre 3, chapitre 1 de la présente instruction, « les comptables sont tenus notamment :

- de s'assurer que la réduction ou l'annulation d'un titre de recettes n'est opérée qu'aux fins de rectifier une erreur de liquidation ou d'exécuter un jugement (CRC Basse-Normandie, *Commune de Pontorson*, 28-09-1999 ; CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, 07-04-2011, *Commune de la Seyne-sur-Mer*, n° 2011-0012) ;
- de solliciter l'ordonnateur pour qu'il produise les éléments justifiant l'annulation ou la réduction (CRC de Picardie, 22-05-2008, *Commune de Francastel*, n° 51725) ;
- de veiller à solliciter de l'ordonnateur l'émission d'un titre de réduction lorsque le comptable a connaissance d'une telle erreur ou décision de justice ».

En dépit de ces restrictions, des titres sur exercices antérieurs ont été annulés pour d'autres motifs que ceux prévus par les textes, entre 2012 et 2016, pour un montant total de plus de 2,4 M€.

tableau 16 : Montant des annulations de titres sur exercices antérieurs

	2012	2013	2014	2015	2016	2012-2016
BUDGET PRINCIPAL	140 375,80	78 123,72	51 526,69	35 544,59	47 220,97	352 791,77
BA ABATTOIR	253,26					253,26
BA ARSENAL	1 568 379,92				43 200,00	1 611 579,92
BA EAU ET ASSAIN.	81 270,75	214 920,98	48 635,92	29 127,21	28 033,09	401 987,95
BA BRAUHAUBAN		188,12	428,11		4 171,32	4 787,55
BA RESTAURATION	383,16		110,48			493,64
Total général	1 814 834,48	293 485,50	100 841,89	83 208,33	124 620,50	2 416 990,70

Source : comptes de gestion

En 2012, l'annulation d'un titre, rattaché à l'exercice 2010 dans le budget annexe de l'Arsenal, pour un montant de 1 565 254 € a été demandée par la trésorerie. Cette opération avait pour but de corriger l'absence de contre-passation en 2011, dans le cadre du rattachement de ventes de terrains anticipées constatées en 2010. Cette opération constitue donc la correction d'une omission d'écriture et ne justifie pas le recours au compte 673 « Titres annulés (sur exercices antérieurs) ». La recette n'ayant pas été perçue, elle aurait dû se traduire par le débit du compte de la classe 7, mouvementé en 2010 au titre du rattachement de produits, et au crédit du compte de la classe 4 « Produits à recevoir ». En outre, cette correction tardive a fait perdurer un résultat faussé de plus de 1,5 M€ dans les comptes administratifs 2010 et 2011 du budget annexe.

Par ailleurs, d'autres écritures ne respectent pas le cadre comptable. En particulier :

- selon la nomenclature M14, les créances éteintes suite à une liquidation judiciaire du débiteur doivent être enregistrées au compte 6542 « Créances éteintes », et non pas au compte 673 ;
- les réductions de facture d'eau accordées suite à une constatation anormale de la consommation, même si elles concernent des exercices antérieurs, ne sont pas dues à des erreurs matérielles dans la tenue de la comptabilité et doivent être imputées au compte 678 « Autres charges exceptionnelles » selon la nomenclature M49 en vigueur pour le budget annexe de l'eau et de l'assainissement.

La chambre demande de limiter l'emploi du compte 673 « Titres annulés (sur exercices antérieurs) » aux seules erreurs matérielles ou décisions de justice définitives.

L'ordonnateur précise dans sa réponse qu'il effectue désormais une utilisation régulière de ce compte.

3.3.2. Des mises à disposition de biens improprement comptabilisées

Par délibération de décembre 2015, la commune a régularisé juridiquement l'affectation qu'elle avait faite au CCAS de différents biens immobiliers. Une « convention d'affectation et de mise à disposition » encadre désormais les immeubles occupés ou gérés par le centre : quatre crèches, une épicerie sociale, différents logements (logements jeunes, sociaux ou passerelle), un foyer d'animation et les bureaux du CCAS. Au total 2 955 045 € de valeurs immobilières ont été affectés au CCAS en 2016 par crédit au compte 181 et débit au compte 213 au budget principal.

Or, l'instruction comptable M14 dispose que « le compte 181 est mouvementé lors de la remise et de la réception, à titre gratuit, des éléments d'actif et/ou de passif. Ce compte est appelé

à fonctionner différemment selon qu'il s'agit d'un apport en nature⁴⁶ ou en espèces⁴⁷. (...) Le compte 181 ne doit être utilisé que pour les affectations à des services non dotés de la personnalité morale. Les affectations à des établissements dotés de l'autonomie juridique sont retracées au compte 24 chez l'affectant et au compte 22 chez l'affectataire ».

Le CCAS étant doté de la personnalité morale, le mouvement au budget principal aurait dû être enregistré en compte 24 (en opération d'ordre non budgétaire). L'instruction précise en effet que « les comptes 244 et 245 retracent respectivement les immobilisations affectées aux CCAS et aux caisses des écoles ».

La chambre invite la commune à régulariser, par certificat administratif adressé au comptable, les mouvements d'affectation de biens au CCAS conformément à l'instruction M14⁴⁸.

Lors de sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a fourni le certificat administratif demandé.

3.3.3. L'imputation des remboursements du personnel mis à disposition

La commune met à disposition des agents auprès d'autres entités, notamment la caisse des écoles, le CCAS, l'EPCI et certaines associations. Dans son dernier bilan social, 24 agents au total sont mis à disposition dans une autre structure au 31 décembre 2015. Certains remboursements de ces mises à disposition ont été improprement comptabilisés.

D'après les instructions codificatrices (M4, M14), le compte 70841 retrace les remboursements des personnels mis à disposition des budgets annexes, CCAS et caisse des écoles ; le compte 70848 retrace les mises à disposition auprès des autres organismes (notamment les associations). Le compte 6419 a pour vocation, quant à lui, de retracer les atténuations de charges et enregistre notamment les remboursements sur rémunérations.

En 2014, la commune a émis 3 060 367 € de titres en compte 70841 pour les mises à disposition de personnel auprès du CCAS, de la caisse des écoles et du budget annexe de l'eau et de l'assainissement. Cette somme figure au compte administratif 2014. Or, seulement 1 384 206 € apparaissent au compte de gestion 2014, soit une différence de 1 676 161 €, qui correspond à quatre titres émis par la commune le 31 décembre 2014 concernant les charges des agents mis à disposition au CCAS et à la caisse des écoles⁴⁹, imputés à tort au compte 758 « Produits divers de gestion courante » du compte de gestion. D'après le comptable, « ceci provient d'une discordance entre les flux adressés par l'ordonnateur et injectés automatiquement dans HELIOS au 758 et le bordereau papier établi, après correction d'imputation chez l'ordonnateur. En 2014, la concordance de l'exécution budgétaire entre les comptabilités du comptable et de l'ordonnateur se faisait au niveau des fonctions. Aussi cette différence n'a pas été décelée lors des contrôles de fin d'année ».

⁴⁶ Opération d'ordre non budgétaire.

⁴⁷ Opération budgétaire réelle.

⁴⁸ Annexe 46 du tome I.

⁴⁹ Charges du second semestre des agents mis à disposition au CCAS et à la caisse des écoles (pour le dispositif de réussite éducative, DRE) et charges annuelles des agents pour la caisse hors DRE.

tableau 17 : Imputation comptable des remboursements de frais de personnel

Compte	2012	2013	2014	2015	2016	Total
BUDGET PRINCIPAL						
6419	424 140,15	648 670,58	721 892,98	131 244,12	52 368,84	1 978 316,67
70841	2 717 645,79	2 871 659,39	1 384 206,12	3 736 184,27	3 869 592,70	14 579 288,27
70846	75 580,56	61 182,28	41 252,88			178 015,72
BA ABATTOIR						
6419	309,14					309,14
BA EAU ET ASSAINISSEMENT						
7084	187 000,00	202 000,00	202 000,00			591 000,00
BA BRAUHAUBAN						
6419	312,52					312,52
Total général	3 404 988,16	3 783 512,25	2 349 351,98	3 867 428,39	3 921 961,54	17 327 242,32

Source : comptes de gestion

Par ailleurs, la commune a utilisé à tort, pour enregistrer les remboursements des personnels mis à disposition des associations, le compte 6419 entre 2012 et 2014 et le compte 70841 en 2015. Le comptable a signalé l'erreur d'imputation en 6419 à l'ordonnateur par courrier du 23 juin 2015. L'ordonnateur a titré les mises à disposition fin 2016 en compte 70848 pour 392 736 €. Néanmoins, aucun enregistrement d'écriture en compte 70848 n'apparaît au compte de gestion 2016. Le comptable a enregistré à tort les 392 736 € au compte 70841.

En 2017, 339 124 € ont été crédités au compte de gestion sur le compte 70848.

La chambre invite la commune, en lien avec le comptable, à veiller à l'exact enregistrement comptable des titres de remboursement des charges de personnel municipal mis à disposition, en fonction de l'entité bénéficiaire.

L'ordonnateur indique dans sa réponse que le contrôle de gestion veillera à la bonne imputation des crédits.

Le compte de gestion du comptable est soumis au vote de l'assemblée délibérante qui peut constater la stricte concordance des deux documents. L'article L. 2121-31 du CGCT prévoit que « le conseil municipal arrête le compte administratif qui lui est présenté annuellement par le maire. Il entend, débat et arrête les comptes de gestion du receveur ». L'article D. 2343-4 précise en outre que « le compte de gestion est établi par le comptable de la commune en fonction à la clôture de la gestion. Il est visé par l'ordonnateur, qui certifie que le montant des titres à recouvrer et des mandats est conforme aux écritures de la comptabilité administrative ».

Malgré ces différences d'imputations entre le compte de gestion et le compte administratif, la commune de Tarbes a approuvé le compte administratif 2014 et constaté la « parfaite concordance avec le compte de gestion 2014 » par délibération du 13 avril 2015. Elle a procédé de même pour les documents 2016 par délibération du 22 mai 2017. Cela dénote à la fois les lacunes dans le pointage partenarial des comptes entre l'ordonnateur et le comptable et la mauvaise information délivrée au conseil municipal.

La chambre demande à la commune de veiller à la concordance entre le compte administratif et le compte de gestion, a minima au niveau des chapitres comptables.

3.3.4. La vérification des régies

Au 31 décembre 2017, la commune dispose de 25 régies principales et 5 sous-régies. Les régies principales sont constituées de 18 régies de recettes, 2 régies d'avances et 5 régies mixtes.

Les régisseurs ont reversé 2,3 M€ de recettes en moyenne par an⁵⁰. Les dépenses des régisseurs se sont, quant à elles, élevées à 68,7 k€ en moyenne par an.

Dans les procès-verbaux de vérifications des régies, rédigés par la Trésorerie ou un auditeur de la DDFIP, « il est recommandé à l'ordonnateur de revoir les actes constitutifs de certaines régies pour adapter le montant d'encaisses ou d'avances ainsi que le cautionnement des régisseurs, ou de faire souscrire une assurance par le régisseur ; parfois même, des mandataires de fait interviennent dans le maniement des fonds sans y avoir été habilités ». Les vérificateurs insistent également sur « le besoin d'informatiser la tenue de la comptabilité ou de la billetterie, sur la nécessité de doter certaines régies d'un compte de dépôt au Trésor public et de rendre plus régulier le rapprochement bancaire avec les mouvements comptabilisés ». Enfin, ils recommandent de « renforcer l'appui et le contrôle des services de l'ordonnateur auprès des régies à enjeux, notamment en mettant en place un contrôle interne sur les secteurs sensibles ».

Si la bonne tenue des documents comptables est souvent soulignée, l'ensemble de ces difficultés mériteraient un suivi régulier, notamment pour vérifier la mise en œuvre d'actions correctrices. Or, les régies de Tarbes ne font pas l'objet de contrôles suffisants et aucun document n'atteste de régularisations opérées suite aux procès-verbaux.

D'après l'article R. 1617-17 du CGCT, « les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances ainsi que les régisseurs intérimaires et les mandataires sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés ».

L'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 fixe la périodicité des contrôles sur place (titre 6, chapitre 3, paragraphe 2.2) : « Le contrôle sur place de l'ordonnateur ou de son délégué doit s'exercer selon les périodicités et modalités déterminées par ces autorités, permettant de s'assurer du bon fonctionnement des régies. Le comptable assignataire doit procéder à la vérification sur place des régisseurs effectuant des opérations pour son compte :

- tous les quatre ans,
- sans délai lorsque le contrôle sur pièces fait apparaître des irrégularités,
- à l'occasion du changement de régisseur ».

La circulaire n° 2013/05/11118 du 5 juin 2013 de la Direction générale des finances publiques actualise ces consignes de contrôle des régies de recettes et/ou d'avance du secteur public et hospitalier : « La périodicité du contrôle est désormais proportionnée aux enjeux et risques variables de chaque régie, et non plus quadriennale de façon uniforme pour toutes les

⁵⁰ Moyenne sur les exercices les plus récents : 2015 à 2017.

régies. Le comptable doit ainsi tenir à jour une programmation des contrôles sur place de l'ensemble des régies distinguant :

- celles connaissant le plus de risques et qui doivent donc être contrôlées sur place au moins tous les deux ans ;
- celles connaissant le moins de risques et qui doivent être contrôlées sur place au moins tous les six ans ».

En se référant aux seuils paramétrés dans les applications informatiques de la DGFIP et à la taille de la collectivité, au moins neuf régies présentent un volume financier à enjeux, dépassant les 100 000 € annuels. Ces neuf régies auraient dû faire l'objet d'un contrôle tous les deux ans. Parmi elles, une seule régie (restauration collective) a été contrôlée depuis début 2016 et quatre n'ont jamais été vérifiées durant la période sous contrôle (exercice 2012 et suivants).

Et parmi les 16 autres régies, encore actives fin 2017, 12 ne présentent aucune trace de contrôle depuis 2012 : notamment la régie de la halle Marcadieu, la régie de recettes de la taxe de séjour (créée en 2016) et celle de la perception du produit du PIAF (appareil pour le stationnement).

tableau 18 : Moyennes annuelles des dépenses et recettes des régies entre 2015 et 2017

Statut	Type	Libellé	Date de clôture	Recettes	Dépenses	Dernière vérification
Régie	Recettes	Horodateurs		601 848		août-15
Régie	Recettes	Etal Brauhauban		312 880		
Régie	Recettes	Restauration collective		285 737		juin-17
Régie	Recettes	Parking Brauhauban		187 874		
Régie	Recettes	Place Marcadieu		165 289		
Régie	Recettes	Cimetières		134 613		oct.-15
Régie	Recettes	Occupation du domaine public		126 688		
Régie	Mixte	Arcouade - Centre de vacances		97 849	22 097	oct.-13
Régie	Mixte	Tarbes en scène		86 555	29 193	oct.-15
Régie	Recettes	Halle Marcadieu		55 230		
Régie	Recettes	Taxe de séjour		48 183		
Régie	Recettes	PIAF		40 676		
Régie	Mixte	Musée Massey		34 525	408	sept.-15
Sous régie		Carmel		1 130		sept.-15
Sous régie		Boutique du Haras				
Sous régie		Maison Natale Du Marechal Foch				
Sous régie		Musée de la déportation				
Sous régie		Communication				
Régie	Recettes	Petit train du Jardin de Massey		34 521		oct.-15
Régie	Recettes	Foirail		33 858		
Régie	Recettes	Colonies	juin-17	32 877		juin-13
Régie	Mixte	Jeunesse et vie citoyenne		10 650	12 847	juil.-15
Régie	Recettes	Le Pari	oct.-16	22 666		oct.-15
Régie	Recettes	Tags		6 585		déc.-13
Régie	Recettes	Relations extérieures		5 633		
Régie	Avances	Frais de repas de travail			4 168	
Régie	Mixte	Service des sports		1 457	91	

Statut	Type	Libellé	Date de clôture	Recettes	Dépenses	Dernière vérification
Régie	Recettes	Photocopie 1e DIV		485		
Régie	Recettes	Photocopie mairie annexe		338		
Régie	Recettes	Archives anciennes		324		
Régie	Recettes	Camping-Car	avr.-16	254		
Régie	Recettes	Urbanisme		84		
Régie	Recettes	Vél en Ville	mar-15	83		
Régie	Avances	Menues dépenses				

Source : CRC Occitanie d'après données de la trésorerie

Les lignes grisées font apparaître les régies à enjeux compte tenu des montants financiers

Recommandation

3. Programmer rapidement, en lien avec le comptable, le contrôle de toutes les régies. Mise en œuvre en cours.

Au-delà des carences de contrôle, la centralisation des informations, partagée entre la direction des finances (contrôle de gestion) et la direction des ressources humaines, ne permet pas d'avoir une vision complète du fonctionnement des régies. La chambre demande à la commune d'améliorer le circuit des informations.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise avoir centralisé le pilotage des régies à la direction des finances et amélioré la coordination avec le comptable public. Parmi les régies à contrôler rapidement, le parking Brauhauban et Tarbes en scènes ont été, selon l'ordonnateur, récemment vérifiées.

3.4. Des obligations de provisionnement méconnues

En application du principe comptable de prudence, il convient de constituer une provision dès qu'apparaît un risque susceptible de conduire la collectivité à verser une somme d'argent significative. Le montant de la provision correspond au montant estimé par la collectivité de la charge qui peut résulter de la situation, en fonction du risque financier encouru.

Pour l'application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, une provision doit être impérativement constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants (art. R. 2321-2 du CGCT) :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, à hauteur du montant estimé par la collectivité de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la collectivité à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective. Cette provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité ou de dépréciation de la créance ou de la participation, estimé par la collectivité. La provision pour participation prend également en compte le risque de comblement de passif de l'organisme. Pour les garanties d'emprunts, la provision est constituée à hauteur du montant que représenterait la mise en jeu de la garantie sur le budget de la collectivité en fonction du risque financier encouru ; à cet égard, une provision doit être obligatoirement constituée dès qu'une procédure de règlement

judiciaire ou de liquidation judiciaire est engagée vis à vis d'un organisme bénéficiant d'une garantie d'emprunt de la collectivité ;

- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé par la collectivité à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public.

Un état annexé au budget primitif et au compte administratif permet de suivre l'état de chaque provision constituée. Il décrit le montant, le suivi et l'emploi de chaque provision.

Lorsque le risque se concrétise, il convient de reprendre la provision par une dépense d'investissement au compte sur lequel la provision a été constituée et par une recette de la section de fonctionnement, au compte 78 « Reprises sur amortissements et provisions ». La dépense de la collectivité est imputée sur le compte de charge adéquat. La provision doit être reprise également lorsque le risque est écarté.

En dépit de ces contraintes réglementaires, la commune n'a procédé qu'à une seule dotation aux provisions depuis 2012. À la demande du comptable, 32 842 € ont été provisionnés en 2016 pour créances douteuses au budget principal, correspondant au montant des liquidations judiciaires inscrites antérieurement dans le logiciel comptable Hélios.

La commune aurait dû procéder à d'autres provisionnements, d'une part, parce que le risque d'irrécouvrabilité (par exemple les créances auprès de débiteurs en liquidation judiciaire les années antérieures à l'exercice) concernait aussi des budgets annexes et qu'il était réel avant 2016 ; d'autre part, parce que des contentieux étaient ouverts en première instance contre la collectivité⁵¹.

tableau 19 : Montant des créances pour des débiteurs en redressement ou liquidation judiciaire antérieurement à l'exercice comptable

Budget	2012	2013	2014	2015	2016
BUDGET PRINCIPAL	7 121,16	2 409,89	4 463,00	1 545,75	33 831,45
BA EAU ET ASSAIN.	1 294,21	680,52	874,56	2 348,60	18 387,30
BA ARSENAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BA RESTAURATION	0,00	0,00	0,00	0,00	2 398,50
BA BRAUHAUBAN	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BA ABATTOIR	0,00				
BA STATIONNEMENT	0,00				
Ensemble	8 415,37	3 090,41	5 337,56	3 894,35	54 617,25

Source CRC d'après les comptes de gestion

Recommandation

4. Constituer des provisions au minimum dans les cas prévus à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, afin d'anticiper les conséquences financières des risques afférents à la gestion communale. *Non mise en œuvre.*

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que le conseil municipal prendra rapidement une délibération permettant de constituer les provisions obligatoires prévues par la réglementation.

⁵¹ La commune a transmis à la chambre 8 jugements ou appels prononcés depuis 2012 en sa défaveur alors qu'elle était attaquée.

3.5. La présentation des budgets

La provision pour créances douteuses évoquée à la page précédente n'a, en outre, pas fait l'objet d'une annexe budgétaire alors qu'elle aurait dû être détaillée dans l'annexe A4 « état des provisions » au compte administratif 2016. D'autres annexes sont lacunaires ou inexistantes.

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit que « pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements ». L'article R. 2313-3 précise les états à annexer aux différents documents budgétaires et notamment les décisions en matière de taux des contributions directes, les méthodes utilisées pour les amortissements ou l'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale.

3.5.1. L'information sur les taux de fiscalité directe

D'après les instructions budgétaires et comptables (M14, tome 2, chapitre 1), « la fixation directe, par les communes, du produit de chacune des quatre taxes directes locales est un élément constitutif du processus d'adoption du budget. Ce dernier ne peut être considéré comme valablement voté par le conseil municipal que s'il inclut, non seulement la détermination de l'ensemble des dépenses et des recettes, mais également, pour chacune des quatre taxes directes locales, leur taux ».

À cet effet, les documents budgétaires doivent inclure dans leur maquette réglementaire une annexe D1 « Décision en matière de taux de contributions directes », précisant les bases, les taux appliqués, le produit et leurs évolutions respectives (cf. modèle en annexe 4).

Pour les exercices 2012 à 2017, même si les taux ont fait l'objet de délibérations *ad hoc*, ni les budgets primitifs de la commune ni les comptes administratifs ne comportent cette annexe réglementaire.

La chambre souligne que cette lacune nuit à l'information du citoyen, d'autant que la commune modifie régulièrement ses taux de fiscalité directe.

3.5.2. La présentation des amortissements

Conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT, les dotations aux amortissements, énumérées par le texte, constituent des dépenses obligatoires. Il appartient à l'assemblée de fixer par délibération, dans les limites légales, les catégories de biens à amortir et durées d'amortissements respectives.

D'après l'instruction budgétaire et comptable (M14 - Maquettes consolidées) un état reprenant ces éléments doit être annexé à chaque document budgétaire, budget primitif comme compte administratif (cf. modèle en annexe 5).

Or, la commune fait figurer, en annexe de son compte administratif, une liste comportant, pour chaque bien amorti, le numéro de compte, le numéro d'inventaire, la date d'acquisition, la durée d'amortissement, la valeur brute, les amortissements réalisés et la valeur nette. Si ce type d'information doit figurer dans l'inventaire, l'annexe devrait faire référence aux délibérations afférentes et aux durées votées par catégorie de biens.

Cette présentation n'est pas conforme au modèle requis et ne comporte pas toutes les informations réglementaires.

3.5.3. L'affectation de la taxe de séjour

La taxe de séjour a été instaurée à Tarbes par délibération du 16 décembre 2015 pour une mise en place à compter du 1^{er} avril 2016. La commune a ainsi bénéficié de 64 963 € de recettes supplémentaires au titre de 2016 et 103 255 € au titre de 2017. Par délibération du 14 novembre 2016, la taxe de séjour a été augmentée de 10 % pour reverser, à compter du 1^{er} janvier 2017, 10 % de la recette au conseil départemental des Hautes-Pyrénées au titre de la taxe additionnelle. Par ailleurs, la commune reverse 9,5 % de la taxe de séjour à l'office de tourisme.

La taxe de séjour est une recette affectée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune (article L. 2333-27 du CGCT). Parmi ces dépenses, peut figurer la subvention à l'office de tourisme : la commune doit reverser l'intégralité de son produit à l'office de tourisme s'il est constitué sous la forme d'un établissement public industriel et commercial (article L. 133-7 du code du tourisme). Ce n'est pas le cas à Tarbes où l'office est sous statut associatif.

Selon l'article R. 2333-45 du CGCT, « les recettes procurées par la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire et l'emploi de ces recettes à des actions de nature à favoriser la fréquentation touristique figurent dans un état annexe au compte administratif ». Plus précisément, selon l'instruction budgétaire et comptable M14, les recettes de la taxe de séjour doivent figurer dans un état au sein des engagements hors bilan, en annexe B3 « État des recettes grevées d'une affectation spéciale » (cf. modèle en annexe 6). Cet état est absent du compte administratif en 2016, ce faisant, l'ordonnateur ne rend pas compte de l'utilisation de la taxe de séjour au profit du développement de la fréquentation touristique.

Pour la bonne information des élus et citoyens, la chambre souligne que la commune doit respecter les présentations réglementaires pour ses budgets et comptes administratifs.

L'ordonnateur indique, dans sa réponse à la chambre, que l'ensemble des annexes obligatoires figurera dans les prochains documents budgétaires.

3.5.4. L'information sur les composantes de la masse salariale

Le pilotage pérenne de la masse salariale nécessite des outils adéquats, permettant notamment de distinguer les charges variables des charges incompressibles, d'origines interne comme externe, et de suivre leur évolution respective. Si la commune suit les principales composantes de la masse salariale liée au GVT⁵² (notamment promotions et avancements) et celle liée aux mesures nationales (notamment les revalorisations indiciaires et hausses de cotisations), ces éléments ne sont pas présentés au conseil municipal, alors qu'ils devraient *a minima* être présentés lors du débat d'orientations budgétaires.

L'article L. 2312-1 alinéa 3 du CGCT prévoit en effet que le rapport sur les orientations budgétaires dans les communes de plus de 10 000 habitants doit comporter « une présentation de

⁵² Glissement vieillesse-technicité.

la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ». Et l'article D. 2312-3-B précise que ce rapport présente notamment les informations relatives « à la durée effective du temps de travail » et « l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget ».

Si la commune fait état, de façon synthétique, de la structure des effectifs dans le rapport d'orientations budgétaires et son annexe sur les ressources humaines, elle ne présente pas la structure des dépenses elles-mêmes. Le GVT et les mesures nationales ne sont pas évalués, en rétrospective ni en prévision, empêchant ainsi le conseil municipal de mesurer le poids financier des avancements, des mesures nationales ou des actions internes de maîtrise. En outre, la durée du temps de travail n'est pas précisée dans ces documents.

Recommandation

 **Présenter dans le rapport sur les orientations budgétaires l'ensemble des éléments exigés par la réglementation, notamment sur les ressources humaines. *Non mise en œuvre.***

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à ce que les prochains rapports sur les orientations budgétaires comportent tous les éléments d'information requis, notamment concernant les ressources humaines.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité des comptes comporte des marges de progrès substantielles et appelle une vigilance particulière de la commune sur de nombreux sujets : notamment les rattachements, les imputations comptables, le contrôle des régies, les provisions obligatoires et le contenu des documents budgétaires.

Des actions correctives rapides de la commune sont attendues, afin de garantir la sincérité de ses comptes, l'indépendance des exercices et la bonne information de l'assemblée et des citoyens.

4. SITUATION FINANCIÈRE

La commune dispose d'un budget principal et de quatre budgets annexes actifs en 2017 : eau et assainissement, restaurant municipal, régie de l'espace Brauhauban et Arsenal. Le budget principal représente près de 82 % des recettes de fonctionnement consolidées, suivi par l'eau et l'assainissement (13,3 %). Le montant consolidé des recettes de fonctionnement s'élevait à 79 M€ en 2017.

tableau 20 : Budgets consolidés

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			2017 (en €)	%
Budget principal	TARBES	M14	64 809 023	82,04
Budget annexe	BA ABATTOIR TARBES	M42	0	0,00
Budget annexe	BA EAU ET ASSAIN TARBES	M49	10 481 948	13,27
Budget annexe	BA STATIONNEMENT TARBES	M4	0	0,00
Budget annexe	BA ARSENAL TARBES	M14	230 532	0,29
Budget annexe	RESTAU MUNICIPAL-TARBES	M14	2 524 986	3,20
Budget annexe	REGIE ESPACE-BRAUHAUBAN	M4	947 448	1,20
		Somme totale :	78 993 936	100,00
		Somme M14 :	67 564 541	85,53

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Une fois retraitées des flux réciproques entre budgets, les recettes consolidées s'élèvent à 79 M€ (en hausse moyenne de 0,1 % par an) et les dépenses à 72,8 M€ (- 0,7 % par an), pour un résultat 2017 de 6,2 M€ (hors reports).

4.1. Les budgets annexes

4.1.1. Le budget annexe eau et assainissement

Le budget annexe eau et assainissement est traité sous la nomenclature M49. En vertu des articles L. 2224-7-1 et L. 2224-8 du CGCT, la distribution d'eau potable et l'assainissement des eaux usées sont des compétences obligatoires des communes. Le choix du mode de gestion relève de la libre administration de la collectivité.

A Tarbes, la distribution d'eau potable et la collecte des eaux usées sont gérées en régie, le traitement des eaux usées est géré en délégation de service public (DSP) par la société Lyonnaise des eaux⁵³.

La chambre rappelle qu'il convient de distinguer les activités de distribution d'eau et les activités d'assainissement dans deux budgets annexes différents, conformément à la réglementation. En effet, seules « les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants peuvent établir un budget unique des services de distribution d'eau potable et d'assainissement si les deux services sont soumis aux mêmes règles d'assujettissement à la TVA et si leur mode de gestion est identique » (article L. 2224-6 du CGCT).

Le chiffre d'affaires du budget est en progression moyenne de 0,8 % par an, les produits de vente d'eau étant croissants (+ 2,3 % par an à 3,7 M€ en 2017) et la redevance d'assainissement dynamique (+ 2,5 % par an à 5,6 M€). Mais la valeur ajoutée dégagée se réduit au rythme de 5 % par an, en raison d'une forte augmentation du reversement de DSP dans le cadre de l'assainissement depuis 2015 : il était en moyenne de 1,9 M€ entre 2012 et 2014 et s'élève à 3,7 M€ depuis 2015.

⁵³ Le contrat de la délégation de service public a été signé en 2012 pour 20 ans.

La maîtrise de la masse salariale⁵⁴ ne suffit pas à redresser l'excédent brut d'exploitation qui fléchit donc de 2,9 % par an. L'augmentation du résultat financier, à + 17,5 % par an, permet de freiner la baisse de la capacité d'autofinancement brute, soit 3,92 M€ en 2017.

Cette dernière finance quasi-intégralement les dépenses d'équipement (16,1 M€ sur six ans).

Au niveau bilanciel, le budget annexe a diminué son endettement de 2,4 M€ sur la période, ramenant l'encours à 1,9 M€ fin 2017. La capacité de désendettement n'est jamais supérieure à un an. Les capitaux propres augmentent de plus de 65 % en cinq ans (36,2 M€ fin 2017). Les immobilisations propres représentent 35,5 M€ fin 2017 et leur rythme de renouvellement⁵⁵ est satisfaisant avec 18,6 ans en moyenne sur la période. Le fonds de roulement est très élevé avec 6,4 M€ fin 2017, représentant plus de 1 640 jours de charges courantes et la trésorerie abondante (2,6 M€ fin 2017 soit 664 jours de charges courantes).

De ce fait, ce budget abonde la trésorerie du budget principal (cf. § 4.6 p.91). À défaut de projets d'investissements substantiels, il apparaît que la tarification de l'eau potable et de l'assainissement pourrait être revue à la baisse.

4.1.2. Les autres budgets annexes

Le budget annexe de la restauration collective, mis en place en 2007, connaît une augmentation des charges de 1 % par an en moyenne, contre 1,7 % pour les produits. La rémunération du personnel est dynamique avec + 2,1 % par an, près du double du budget principal.

Ce budget annexe a perçu 304 000 € en six ans de produits exceptionnels sous la forme de subventions de fonctionnement du budget principal, ce qui n'a pas empêché sa CAF brute d'être négative en 2016 (- 20 400 €), avant de redevenir positive en 2017 (+ 229 900 €). L'annuité en capital étant relativement stable (59 400 € par an en moyenne), la CAF nette est négative en 2015 et 2016 et redevient positive en 2017.

Aucun emprunt n'étant levé sur la période, ce budget s'est désendetté et présentait un encours de 0,47 M€ fin 2017. En conséquence, les 0,58 M€ investis en six ans sont financés principalement par les subventions d'équipement reçues du budget principal et la mobilisation du fonds de roulement, qui après avoir été négatif fin 2016 (- 53,6 k€) redevient positif en 2017 (110 k€).

La chambre demande à la commune de veiller à la préservation de l'autofinancement de ce budget, notamment en travaillant à la maîtrise de ses frais de personnel.

Le budget annexe de l'abattoir, devenu sans objet en raison de sa cession courant 2012, a été clôturé au 31 décembre 2012. Le compte administratif 2013 du budget principal reprend en dépenses son déficit de fonctionnement de 51 278 € (compte 002) et en recettes l'excédent d'investissement de 188 494 € (compte 001). Le comptable a établi un compte de gestion 2013 listant 3,6 M€ d'actif et passif au bilan.

⁵⁴ Ce budget annexe bénéficie de mises à disposition d'agents de la part du budget principal : deux demi-ETP (un rédacteur du service des finances et un technicien informatique), valorisés annuellement à 50 000 €.

⁵⁵ Le stock d'immobilisations propres, rapporté aux dépenses d'équipement de l'année, permet de mesurer le rythme de renouvellement des immobilisations. Les dépenses d'équipement étant par nature non linéaires, cet indicateur s'apprécie sur l'ensemble de la période 2012-2016.

Les budgets annexes de l'Arsenal et de l'espace Brauhauban font l'objet d'une analyse aux paragraphes 2.4.1 p.36 et 2.5.2.1 p.41.

Les développements qui suivent concernent le budget principal (sauf indications utiles en budgets consolidés).

4.2. Les recettes de fonctionnement

4.2.1. Les ressources fiscales

La commune a perçu 30,9 M€ de ressources fiscales en 2017 (cf. annexe 7), dont 27 M€ d'impôts directs (taxes foncières et d'habitation).

4.2.1.1. La fiscalité directe

La commune a activé son levier fiscal sur plusieurs exercices : le taux de taxe d'habitation (TH) a été relevé en 2012, 2015, 2016 et 2017, passant de 20,79 % à 21,71 %.

Cet effet taux ne parvient pas à combler la réduction de l'assiette : les bases nettes de TH varient seulement de + 0,1 % par an sur la période contrôlée, soit une décroissance réelle annulant la revalorisation forfaitaire de l'État (environ 1 % par an en loi de finances).

En conséquence, le produit de TH n'augmente en moyenne que de 0,6 % par an depuis 2012, et rapportait 255 € par habitant en 2016, contre 279 € par habitant en moyenne dans les communes appartenant à la même strate démographique.

Concernant les taxes foncières, la commune a également relevé ses taux, notamment sur la taxe sur les propriétés bâties (TFPB), qui est passée de 28,80 % à 30,17 % en 2017. Cette taxe voit ses bases augmenter chaque année de 1,6 % en moyenne, montant à peine supérieur à l'augmentation annuelle forfaitaire, signe que l'augmentation physique de l'assiette est limitée. La conjugaison de l'augmentation des taux et des bases permet à la TFPB d'être la seule recette fiscale directe à connaître une croissance, à 2,1 % par an en moyenne. Néanmoins, le taux communal est déjà très supérieur au taux moyen des communes appartenant à la même strate démographique (23,19 % en 2016), de même que le produit (366 € par habitant en 2016 contre 325 €).

4.2.1.2. La fiscalité indirecte

La taxe additionnelle aux droits de mutation, la taxe de séjour, la taxe sur la consommation finale d'électricité et la taxe locale sur la publicité extérieure représentent une recette annuelle globale stable de 2,3 M€ jusqu'en 2016. En 2017, les « autres taxes » augmentent de 702 000 €, notamment en raison des rentrées de taxe additionnelle aux droits de mutation. Les taxes sur activités de service et domaine connaissent une hausse atypique en 2017 (+ 729 000 €), dues notamment à des réimputations des comptes 70 (produits des services) vers 73 (fiscalité). En effet, les droits de stationnement et de location sur la voie publique ont été enregistrés au compte 70321 entre 2012 et 2016, et au compte 7337 en 2017.

La commune appartenant à un groupement à fiscalité professionnelle unique, ne perçoit pas directement les taxes assises sur les valeurs économiques.

Une fois les réimputations ci-dessus retraitées⁵⁶, l'ensemble des ressources fiscales de la commune est peu dynamique sur la période contrôlée, avec une variation moyenne de + 1,6 % par an, pour atteindre 30,2 M€ en 2017. L'effet taux ne parvient pas à dynamiser les produits fiscaux, sachant que le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de la commune dépasse les 120 %, laissant peu de marges de manœuvre à la collectivité.

4.2.2. Les reversements de fiscalité

La commune a été membre de la communauté d'agglomération du Grand Tarbes de 1995 jusqu'au 31 décembre 2016.

À ce titre elle a perçu, durant la période sous contrôle, une attribution de compensation (AC) annuelle de 9,02 M€, stable à compter de 2013. Celle-ci a augmenté sur cet exercice suite à l'intégration en son sein de la dotation de solidarité communautaire (DSC) qui était de 720 000 € en 2012. La commune n'a plus reçu de DSC durant trois exercices.

Elle a retrouvé une dotation de solidarité de 243 000 € en 2016, suite à la loi NOTRe qui a imposé le vote d'une DSC en cas d'absence de pacte financier et fiscal entre l'EPCI et ses communes-membres concernées par un contrat de ville.

tableau 21 : Reversements de fiscalité perçus

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	8 304 146	9 024 264	9 024 264	9 024 264	9 024 264	9 267 406	2,2%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	720 119	0	0	0	243 142	0	-100,0%
+ Fonds de péréquation (FPIC)	0	325 752	486 745	648 590	776 534	776 534	N.C.
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'intercommunalité	9 024 265	9 350 016	9 511 009	9 672 854	10 043 940	10 043 940	2,2%

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

La fusion de sept EPCI au 1^{er} janvier 2017 au sein de la nouvelle communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées a regroupé des collectivités dont les régimes de reversement de fiscalité étaient différents (avec ou sans DSC). Par deux délibérations du 28 juin 2017, un pacte financier et fiscal a été mis en place par le nouvel EPCI, sans DSC. Les communes qui la percevaient, dont Tarbes, ont vu son montant intégré dans l'attribution de compensation pour pallier leur manque à gagner.

Suite au transfert de la compétence afférente au plan local d'urbanisme à l'EPCI, la commission locale d'évaluation des charges a évalué à 35 000 € le montant à imputer à l'attribution de compensation 2018 de Tarbes. L'attribution de compensation reçue par la commune sera donc de 9,23 M€ en 2018, révision approuvée par délibération communale du 11 décembre 2017.

Concernant les reversements de fiscalité de la part de l'État, Tarbes est bénéficiaire du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) depuis 2013. Les

⁵⁶ Hors droits de stationnement (684 445 € ôtés en 2017).

reversements du FPIC au profit de la commune sont très dynamiques : ils sont passés de 326 000 € à 777 000 €, soit + 138 % en trois ans. Néanmoins, le gel de l'enveloppe nationale à 1 Md€ et la stabilisation des indicateurs tarbaïs de prélèvement⁵⁷ et de redistribution⁵⁸ aboutit à une reconduction du montant en 2017.

La commune n'est pas éligible au FNGIR⁵⁹ car la fiscalité professionnelle avait été transférée en 2011.

Au total, la fiscalité reversée perçue par la commune est en hausse : elle croît de 2,2 % par an depuis 2012 pour atteindre 10 M€ en 2017, soit environ le tiers des ressources fiscales propres.

4.2.3. Les dotations et participations

Les ressources institutionnelles se tassent (- 0,9 % par an en moyenne), pour atteindre 16,8 M€ en 2017. Ceci s'explique par la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 2 % par an, qui s'établit à 12,8 M€ en 2017 (cf. annexe 8).

Le fort dynamisme de la part aménagement⁶⁰ de la DGF (+ 9,5 % par an, soit + 2,3 M€ depuis 2012) ne parvient pas à compenser la chute de la part forfaitaire de la DGF de 3,7 M€, en raison de la perte démographique et surtout la participation au redressement des comptes publics.

La commune bénéficie par ailleurs de la dotation générale de décentralisation, pour 247 000 €, en hausse de plus de 12 % par an.

À compter de 2017, la commune peut percevoir des versements du fonds de compensation pour la TVA en fonctionnement, l'éligibilité au FCTVA ayant été élargie par la loi de finances pour 2016 (articles 34 et 35) aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de voirie payées à compter du 1^{er} janvier 2016. Si la balance du compte de gestion 2017 ne fait apparaître aucun crédit au compte 744 (recette de FCTVA en fonctionnement), la commune bénéficiera en 2018 de 25 673 € pour sa première dotation de FCTVA en fonctionnement.

Concernant les autres attributions et participations, la commune perçoit notamment les compensations liées aux exonérations fiscales prévues par la loi pour 1,6 M€ en 2017 (dont 1,3 M€ au titre des exonérations de taxe d'habitation décidées par l'État) et le fonds de soutien à la réforme des rythmes scolaires pour 300 000 €.

4.2.4. Les ressources d'exploitation

La commune perçoit d'importantes ressources d'exploitation, à hauteur de 5,9 M€ en 2017, en progression annuelle moyenne de 1,7 % (cf. annexe 9).

La première ressource provient des facturations de mises à disposition de personnel (4,27 M€) au profit du CCAS, de la caisse des écoles et de l'EPCI.

⁵⁷ Potentiel financier agrégé, mesurant la richesse globale de l'EPCI et de ses communes-membres (fiscalité et dotations).

⁵⁸ Indice synthétique tenant compte des ressources, du revenu moyen par habitant et de l'effort fiscal.

⁵⁹ Fonds national de garantie individuelle des ressources, compensant les écarts de produits issus de la suppression de la taxe professionnelle en 2010.

⁶⁰ Dotation de solidarité urbaine (5,08 M€ en 2017) + dotation nationale de péréquation (1,14 M€).

Les produits du domaine (concessions funéraires, droits de stationnement et redevances d'occupation du domaine public), à hauteur de 0,935 M€ en 2016, fléchissent en 2017 en raison de la réimputation déjà évoquée au profit des ressources fiscales. De nombreuses activités sont tarifées (musées, activités sportives, restauration) par délibérations thématiques chaque année, dont certaines font l'objet d'augmentations, conformément à la volonté de hausse tarifaire présentée en conseil municipal (DOB 2016 et 2017).

La commune vote différentes délibérations annuelles sur les tarifs et ne produit pas de délibération générale, qui permettrait une mise en cohérence tarifaire.

Le processus mis en place à Tarbes est peu performant. Le vote de délibérations multiples n'incite pas à la définition d'une stratégie claire en matière tarifaire, qui se traduirait notamment par un coefficient annuel d'évolution pour certains tarifs, des critères sociodémographiques pour le traitement des jeunes, des seniors ou des familles nombreuses. En outre, ces votes multiples comportent un risque juridique pour les services gratuits, étant précisé que la gratuité est un tarif et nécessite un vote. Le contrôle de la régularité et de l'exhaustivité de ces éléments serait facilité par la mise en place d'une délibération annuelle.

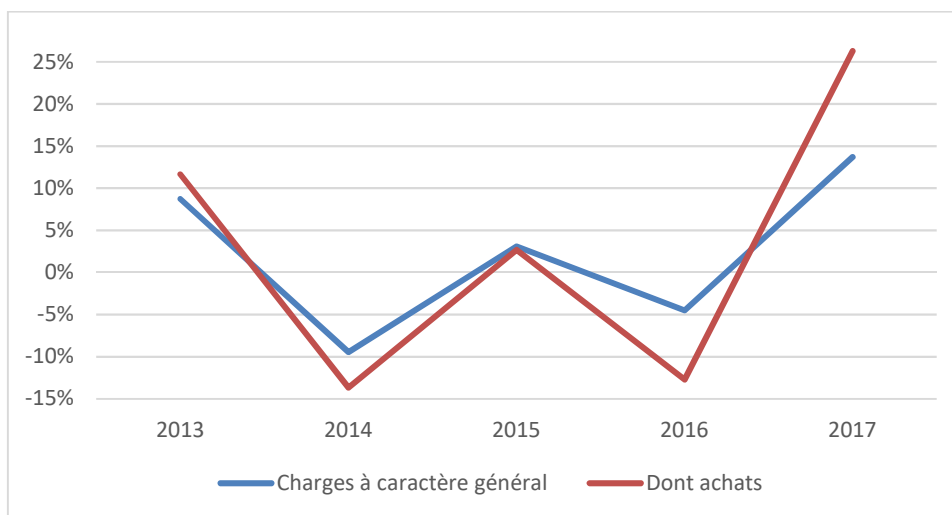
La chambre invite la commune à voter une délibération globale sur les tarifs.

4.3. Les dépenses de fonctionnement

4.3.1. Les charges générales

Les charges à caractère général représentent 8,5 M€ en 2017 (cf. annexe 10).

graphique 12 : Variation annuelle des charges à caractère général et des achats



Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion - données provisoires pour 2017

La commune a supporté en 2013 des frais de fonctionnement supplémentaires du fait de la mise en place de nouveaux équipements (musée Massey, halle Brauhauban notamment) et une facture énergétique en augmentation significative, gonflée en raison du mandatement sur cet exercice des factures de gaz d'octobre à décembre 2012.

La commune a mis en place en 2015 un groupe de travail chargé du pilotage de l'évolution des dépenses énergétiques, qui représentent 20 à 25 % des dépenses courantes des services, et un

poste de référent-énergie auprès du service de l'architecture. Par la suite, l'exercice 2015 connaît la réforme des rythmes scolaires en année pleine. En 2017, les achats se sont élevés à 3,6 M€, en augmentation de 750 000 € en raison notamment d'un contrôle accru des imputations entre charges de fonctionnement et dépenses d'investissement⁶¹, ainsi que des achats d'énergie.

Les achats ont décliné de 505 000 € en 2014 et de 416 000 € en 2016 par rapport aux exercices précédents. En 2014, la baisse s'explique essentiellement par le montant 2013 gonflé. En 2016, la baisse s'explique pour les 3/4 par la baisse de dépenses énergétiques (électricité, carburant et eau) et pour 1/3 par une réaffectation de dépenses périscolaires (alimentation), imputées à tort sur le budget principal, vers le budget de la caisse des écoles.

Parallèlement, les principaux autres postes sont en augmentation. Les frais d'entretien et de réparations croissent de 8,6 % par an, pour s'établir à près de 1,7 M€ en 2017. Sur ce dernier exercice, certaines réparations, qui figuraient en section d'investissement mais ne constituaient pas des immobilisations, ont été corrigées pour être désormais imputées en fonctionnement (entretien de bâtiments et de voirie). Par ailleurs, une augmentation du patrimoine communal appelle de nouvelles dépenses d'entretien, notamment le site des haras.

Les contrats de prestations de services augmentent très fortement de 52,2 % par an, passant de 34 000 € en 2012 à près de 277 000 € en 2017. Des dépenses nouvelles sont en effet prises en charge par la commune depuis 2016, notamment le traitement des déchets collectés par les balayeuses, qui était supporté jusque-là par le SYMAT (syndicat mixte de l'agglomération tarbaise, pour la collecte des déchets). Mais il s'agit surtout, pour les prestations de services, de la facture relative au traitement des eaux pluviales pour 220 000 € (contrat avec le concessionnaire) qui fait également l'objet d'une modification d'imputation : désormais imputée en compte 611 (contrat de prestation) au lieu du compte 637 (impôts et taxes).

Au total, entre 2012 et 2017, les charges générales ont augmenté de 788 000 €, soit + 2 % en moyenne par an, hausse d'ailleurs atténuée par un transfert de 114 000 € de charges vers la caisse des écoles. Si certaines charges sont liées à des augmentations de périmètre d'intervention ou des corrections de mauvaises imputations, il n'est resté pas moins que les charges générales croissent à un rythme largement supérieur à celui de l'inflation.

La chambre souligne que la collectivité doit veiller à la maîtrise continue de ses charges générales afin de préserver sa capacité d'autofinancement.

4.3.2. La masse salariale

4.3.2.1. Une maîtrise nécessaire sur le long terme

Au 1^{er} janvier 2016, la commune compte 881 agents, rémunérés sur l'ensemble des budgets, dont 763 titulaires, soit 743,8 équivalents temps-plein (ETP)⁶².

Elle a réduit ses effectifs de 43 agents par rapport au 1^{er} janvier 2012, dont 14 agents transférés à la caisse des écoles (transfert compensé par l'augmentation de la subvention annuelle

⁶¹ Notamment sur l'achat de fournitures (de petit équipement, de voirie, d'entretien), la perception de FCTVA en fonctionnement étant désormais possible pour ces types d'interventions.

⁶² ETP des agents fonctionnaires ou stagiaires, occupant un emploi à temps complet ou incomplet et rémunérés au 31 décembre 2015.

versée), soit une réduction nette de 29 agents (- 0,8 % par an). Deux postes sont mutualisés avec l'EPCI (sports et communication).

Les charges de personnel s'élèvent à 29,4 M€ en 2016 et 30,2 M€ en 2017 et connaissent une progression moyenne de 1,1 % par an. Ce volume est plus élevé que la moyenne observée dans les communes appartenant à la même strate démographique⁶³ (28,8 M€ en 2016) et représente 56 % des charges courantes (cf. annexe 11).

La rémunération des titulaires connaît une baisse marquée en 2015 (- 1,9 %). Jusqu'en septembre 2014, une partie des agents d'ALAE⁶⁴ était rémunérée sur le budget municipal ; à partir de cette date ils ont été transférés à la caisse des écoles⁶⁵. La dépense de 380 000 € correspondante a été retranchée de la masse salariale communale et a été remplacée par une subvention équivalente versée à la caisse. Cette réduction n'est donc pas le fruit d'une maîtrise de la masse salariale.

La rémunération des contractuels connaît une progression de près de 16 % en 2013. L'effectif concerné a en effet augmenté, ainsi que le volume d'heures de remplacement. Cette hausse est due à des départs à la retraite de titulaires en 2012, qui ont été remplacés début 2013 par des contractuels, notamment pour faire face au surcroît d'activité au service des paysages et espaces publics. Après six mois de présence, ces derniers ont été nommés stagiaires, pérennisant ainsi ces emplois. Les hausses suivantes, en 2015 et 2016, sont directement liées à l'absentéisme : les arrêts de travail augmentent en effet sur ces deux exercices (respectivement + 2,5 et + 2,4 %).

La commune relève lors du débat d'orientations budgétaires 2017 que beaucoup reste à faire s'agissant de l'absentéisme. Entre 2012 et 2016, elle a compté en moyenne annuelle 20 970 jours d'arrêt de travail⁶⁶, soit 13 189 jours d'absence ouvrés⁶⁷, soit 57,5 ETP⁶⁸. Avec un coût moyen chargé s'établissant à 34 328 € par ETP en 2016⁶⁹, le coût de l'absentéisme atteint 1,97 M€ de masse salariale chargée par an, sans compter le coût de remplacement des agents.

Selon le dernier bilan social disponible, près des trois quarts des journées d'absence sont imputables à des congés maladie ordinaire et 13 % aux accidents de travail ou trajet et maladies professionnelles. Il s'agit des deux périmètres les plus sensibles aux actions de prévention. Enfin, 13 % sont dus à des arrêts pour longue maladie. La commune précise avoir mis en place en 2018 une cellule de protection sociale, reclassement et mobilité, qui travaille en partenariat avec les managers et la médecine du travail. Elle est chargée notamment de suivre l'absentéisme et de réorienter certains d'agents vers d'autres missions, notamment en fonction de leurs contraintes médicales.

La réintroduction du jour de carence par la loi de finances initiale pour 2018 devrait permettre de réduire l'absentéisme de faible durée.

Globalement, après retraitement⁷⁰ des transferts à la caisse des écoles, les charges totales de personnel augmentent de 1,4 % : ce chiffre inclut les avancements d'échelons et de grades, les

⁶³ Il s'agit des 81 communes de 30 000 à 50 000 habitants de France métropolitaine, hors Ile-de-France, données 2016 (source : logiciel Anafi à partir des comptes de gestion définitifs).

⁶⁴ Accueil de loisirs associé à l'école (accueil périscolaire).

⁶⁵ 12 agents à la rentrée 2014, 2 à la rentrée 2016. Tous de catégorie C.

⁶⁶ Arrêts de travail = maladie ordinaire, maladie longue durée, longue maladie, accidents du travail.

⁶⁷ 20 970 x 230 jours ouvrés dans l'année / 365.

⁶⁸ 7h00 x 13 189 / 1 607 h.

⁶⁹ Charges nettes : 25 533 196 € / 743,8 ETP.

⁷⁰ Retraitement : + 380 000 € en 2015, 2016 et 2017. Ex en 2017 : 30 249 254 + 380 000 = 30 629 254 €.

augmentations du point d'indice, ainsi que les mesures catégorielles comme le PPCR⁷¹ déployé à compter du 1^{er} janvier 2016. Cela rend d'autant plus nécessaire le pilotage rigoureux des dépenses de personnel, notamment par le remplacement plus ciblé des départs à la retraite. La prospective financière de la commune commande d'ailleurs de freiner la dynamique de la masse salariale.

En outre, la réforme du RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel), dont la commune débutera la mise en œuvre en septembre 2018⁷², va avoir des conséquences sur le régime indemnitaire des agents.

La chambre souligne que la collectivité doit renforcer les mesures internes, notamment sur l'absentéisme, permettant de maîtriser sur le long terme sa masse salariale, premier poste budgétaire. L'intégration dans le nouvel EPCI pourrait également conduire à développer les mutualisations.

4.3.2.2. Une durée annuelle du temps de travail inférieure de 12,5 jours à la durée légale

La durée annuelle légale de travail pour un agent travaillant à temps complet est fixée à 1 607 heures, soit 1 600 heures initialement prévues par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 auxquelles ont été ajoutées 7 heures au titre de la journée de solidarité à compter du 1^{er} janvier 2005.

Le régime de présence des personnels tarbais est beaucoup plus favorable. Il résulte de l'application d'une délibération du 6 novembre 2000 et d'une note du directeur général des services du 23 novembre 2000. Le régime appliqué est celui des 35 heures hebdomadaires à tout le personnel, à l'exception des trois directeurs généraux, auquel s'ajoutent des jours supplémentaires d'absence appelés « jours du maire ».

L'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires de la fonction publique territoriale, modifiée par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, a autorisé le maintien des régimes de travail mis en place par les collectivités antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi de 2001. Ce maintien doit se faire par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité, prise après avis du comité technique⁷³.

Si la commune a instauré la réduction du temps de travail préalablement à la publication de la loi de 2001 et de son décret d'application du 12 juillet 2001, la chambre constate qu'aucune délibération postérieure à cette loi n'a expressément décidé le maintien de ce régime de travail très favorable.

Le temps annuel de travail se répartit de la façon suivante :

⁷¹ Protocole sur les parcours professionnels, carrières et rémunérations du 8 mars 2013, mis en œuvre notamment par les décrets des 12 mai et 12 octobre 2016 (transformation partielle des primes en points d'indice et revalorisation des grilles).

⁷² Une première enveloppe de 50 000 € était prévue pour cette mesure en 2017, reportée à 2018.

⁷³ Sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement de la durée du travail.

tableau 22 : Temps de travail au 1^{er} janvier 2017

Jours dans l'année	365
- Week-ends	104
- Jour fériés	8
- Congés annuels	27
- Congés supplémentaires (jours du maire)	7
- Jours de fractionnement	2
= Jours de travail	217
Durée journalière de travail (35 h par semaine / 5 j)	7 h
Durée annuelle de travail	1 519 h
Durée légale annuelle de travail	1 607 h
Différence avec la durée légale annuelle	88 h
Équivalence en jours de travail	12,57 jours

Source : CRC Occitanie d'après documents communaux

Ainsi, chaque agent réalise en moyenne 88 heures de moins par an que la durée légale. Cela représente pour les 743,8 ETP une différence de 65 454 heures correspondant à 40,7 ETP (65 454 heures / 1 607 heures). Le coût moyen chargé s'établit à 34 328 € par ETP en 2016. L'impact financier pour la commune peut dès lors être estimé à 1 398 200 € par an, encourageant l'usage des contractuels. Ajouté à l'absentéisme, le coût théorique représente plus de 10 % des charges de personnel.

La commune a lancé une réflexion managériale via des projets de services, incluant notamment la réforme du RIFSEEP. Cette démarche pourrait utilement inclure un volet permettant de régulariser le temps de travail.

Recommandation

 **Revoir l'organisation du temps de travail pour se mettre en conformité avec la durée légale de 1 607 heures par an. *Non mise en œuvre.***

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise avoir engagé une réflexion et attendre avec intérêt la loi prochaine sur le temps de travail. La chambre observe que la future loi sur la fonction publique viserait à revoir le temps de travail des collectivités qui bénéficient d'un régime local dérogatoire. Tel n'est pas le cas de la commune Tarbes, qui n'entre pas dans le cadre des dérogations prévues par la loi de 2001.

4.3.3. Les subventions

4.3.3.1. Une dynamique poussée par la réforme des rythmes scolaires

Sur l'ensemble de la période, les subventions versées sont très dynamiques : elles augmentent en moyenne de 4,9 % par an, pour atteindre 9 M€ en 2016 et 9,9 M€ en 2017, volume bien supérieur aux subventions des communes appartenant à la même strate démographique (5,2 M€ en 2016).

tableau 23 : Subventions de fonctionnement et subventions exceptionnelles

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	7 833 494	7 541 748	8 028 712	9 727 612	9 028 624	9 928 697	4,9%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	<i>3 903 800</i>	<i>3 953 800</i>	<i>4 353 800</i>	<i>5 958 800</i>	<i>5 606 596</i>	<i>6 399 413</i>	<i>10,4%</i>
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	<i>6 100</i>	<i>0</i>	<i>84 912</i>	<i>29 018</i>	<i>19 732</i>	<i>18 670</i>	<i>25,1%</i>
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	<i>3 923 594</i>	<i>3 587 948</i>	<i>3 590 000</i>	<i>3 739 793</i>	<i>3 402 296</i>	<i>3 510 614</i>	<i>-2,2%</i>
Subventions exceptionnelles versées aux budgets annexes	641 388	661 124	436 122	316 787	437 262	391 217	-9,4%
Subventions exceptionnelles aux personnes de droit privé	0	0	0	220 000	220 000	312 553	N.C.

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Les subventions de fonctionnement versées par la commune sont variables sur la période : elles évoluent successivement de - 3,7 %, + 6,5 %, + 21,2 %, - 7,2 % et + 10 %. Les augmentations de 2014, 2015 et 2017 sont dues à la hausse des subventions aux établissements publics rattachés, respectivement + 0,4 M€, + 1,6 M€ et + 0,8 M€.

En effet, la subvention versée à la caisse des écoles a fortement augmenté sur la période. Il s'est agi de financer la mise en place des nouveaux rythmes scolaires et le personnel municipal transféré⁷⁴ à la caisse.

Ensuite, une partie de la subvention d'équilibre à la caisse a fait l'objet d'un rattrapage durant l'exercice 2015 : cette subvention avait souffert d'un défaut d'inscription budgétaire en 1996 au budget principal de la ville. Depuis lors, l'inscription des crédits était systématiquement décalée à l'année n+1, sans rattachement comptable à l'exercice n. Début 2015, la ville a individualisé puis versé la subvention d'équilibre au titre de 2014. Une inscription complémentaire sur le budget a été décidée fin 2015 afin de verser également la subvention au titre de cette même année. Dès lors, la comptabilisation de cette subvention est enfin fiabilisée, moyennant un doublon en 2015. À partir de 2016, la subvention allouée a été prévue au budget primitif afférent. Cette subvention s'élevait à 4,9 M€ en 2017.

tableau 24 : Bénéficiaires des subventions de fonctionnement versées

Bénéficiaires	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Communes membres du groupement à fiscalité propre			82 422			
Caisse des écoles	2 355 000	2 405 000	2 805 000	4 410 000	4 070 996	4 863 813
CCAS	1 548 800	1 548 800	1 548 800	1 548 800	1 535 600	1 535 600
Autres établissements publics locaux			2 490	2 418	2 382	3 370
Autres organismes publics	6 100			26 600	17 350	15 300
Associations et autres personnes de droit privé	3 923 594	3 587 948	3 590 000	3 739 793	3 402 296	3 510 614
Subventions de fonctionnement	7 833 494	7 541 748	8 028 712	9 727 612	9 028 624	9 928 697

Source : CRC d'après la balance des comptes

Les baisses de subventions de 2013 et 2016 sont liées à la réduction des subventions aux associations, à hauteur respectivement de - 336 000 € et - 337 000 €. En 2016, la diminution des

⁷⁴ Les agents municipaux d'accueils de loisirs ont été transférés à la caisse fin 2014, la masse salariale de 380 000 € correspondante est substituée par une subvention équivalente.

subventions a principalement touché l'office municipal des sports (- 201 030 €), suite à l'intégration d'une partie de l'activité aux services communaux, le club de rugby professionnel (- 100 719 €) et le club de basket professionnel (- 50 919 €), principalement liée aux variations de classement dans les différentes catégories sportives et à la diminution du contingent de personnels mis à disposition.

tableau 25 : Associations et autres personnes de droit privé subventionnées

DOMAINE	TIERS	2015	2016	Variation 2016-2015
Tourisme	OFFICE DE TOURISME	694 450	696 000	+ 1 550
Ressources humaines	COMITE DES ŒUVRES SOCIALES	312 500	314 300	+ 1 800
Sport	TARBES GESPE BIGORRE ELITE BASKET	359 698	308 779	-50 919
Sport	TARBES PYRENEES RUGBY	372 025	271 306	- 100 719
Éducation	ECOLES PRIVEES SOUS CONTRAT	174 500	176 000	+ 1 500
Sport	TARBES PYRENEES FOOTBALL	165 473	165 880	+ 407
Transports	SYNDICAT MIXTE ZAC AEROPORTUAIRE	190 052	146 976	- 43 076
Tourisme	COMITE MUNICIPAL DES FETES	112 350	117 500	+ 5 150
Sport	PETITS AS	102 400	102 400	0
Culture	GESPE ANIMATION SPECTACLE	70 000	89 750	+ 19 750
Sport	UNION TARBES LOURDES BASKET	70 000	70 500	+ 500
Commerce	OFFICE COMMERCE ARTISANAT	41 500	70 000	+ 28 500
Sport	AMICALE TARBAISE D'ESCRIME	62 247	63 795	+ 1 548
Sport	OFFICE MUNICIPAL DES SPORTS	262 916	61 886	- 201 030
	AUTRES TIERS	749 682	747 224	- 2 458
	ENSEMBLE	3 739 793	3 402 296	- 337 497

Source : CRC d'après comptes de gestion

En considérant les seules bornes 2012 et 2017, afin d'écarter la correction de 2015, la hausse globale des subventions de fonctionnement est de 26,7 % sur la période. Ainsi, malgré une baisse des subventions aux associations, la hausse du soutien financier à la caisse des écoles, dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, engendre une importante dynamique des subventions.

Concernant les subventions exceptionnelles aux personnes de droit privées, les 220 000 € versés en 2015 et 2016, ainsi que celle de 312 533 € en 2017⁷⁵, ont bénéficié à la SEMI-Tarbes en charge du logement social et d'une pépinière d'entreprises (cf. § 2.3.4 p.33).

4.3.3.2. Des financements récurrents au profit des budgets annexes

La commune verse de façon récurrente des subventions d'équilibre aux différents budgets annexes, y compris ceux attachés à la gestion d'un service public industriel et commercial (SPIC). Au total, c'est près de plus de 7,1 M€ qui ont été versés sur la période 2012-2016 par le budget principal.

⁷⁵ 220 000 € dans le cadre du protocole avec la CGLLS ; 61 875,43 € d'arriérés relatifs au déficit d'exploitation de la pépinière d'entreprises (selon convention) ; 30 677,48 € relatifs au déficit d'exploitation de la pépinière d'entreprises (selon convention).

tableau 26 : Subventions versées aux budgets annexes (en €)

BA bénéficiaire	M	Nat	Fonct / Invt	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Brauhauban	4	SPIC	Fonctionnement	425 600	402 500	273 000			1 101 100
Brauhauban	4	SPIC	Investissement	1 396 983	147 680	40 000	200 000	195 270	1 979 933
Arsenal	14	SPA	Fonctionnement	206 500	100 000	101 534	67 000	135 900	610 934
Arsenal	14	SPA	Investissement	1 188 103	484 766	395 200	465 200	455 230	2 988 499
Restauration collective	14	SPA	Fonctionnement		150 000	50 000		61 705	261 705
Restauration collective	14	SPA	Investissement			75 136	85 400	62 800	223 336
Total Fonctionnement*				632 100	652 500	424 534	67 000	197 605	1 973 739
Total Investissement				2 585 086	632 446	510 336	750 600	713 300	5 191 768

Source : CRC d'après comptes de gestion

* Les différences de la ligne Total Fonctionnement avec la ligne Subventions exceptionnelles aux budgets annexes du tableau 23 p.81 sont dues à des erreurs d'imputation en 2012, 2013 et 2014, des subventions autres qu'aux budgets annexes, apparentes dans le tableau 23, ayant été comptabilisées à tort au compte 67441. Les différences sur 2015 et 2016 sont dues à la subvention versée à la régie autonome du centre des congrès : 249 787 € en 2015 et 239 657 € en 2016.

4.3.4. Les autres charges

Les autres charges de gestion augmentent en moyenne de 1,3 % par an, pour s'établir à 3,88 M€ en 2017.

Elles sont constituées notamment par la contribution au service incendie (2,37 M€, en hausse de 0,7 % par an) et les indemnités des élus (0,62 M€, en hausse de 4,4 % par an).

4.4. La capacité d'autofinancement

Les produits de gestion analysés plus haut s'élèvent à 63,5 M€ en fin de période et sont en faible croissance (+ 1,2 % par an en moyenne), notamment en raison des baisses de dotations. Les charges de gestion connaissent une dynamique supérieure : 52,6 M€, en progression annuelle moyenne de 1,9 %. La commune subit ainsi un effet ciseaux entre ses ressources et charges. En conséquence, l'excédent brut de fonctionnement connaît une diminution moyenne de 1,7 % par an.

La capacité d'autofinancement brute apparaît en augmentation modérée de 0,8 % par an. Elle bénéficie directement de la baisse des frais financiers (-11,9 % par an), pour s'établir à 8,9 M€ en 2017 (contre 7,2 M€ pour la moyenne de la strate). La CAF brute tous budgets augmente de 1,9 % par an en moyenne, pour atteindre 13,2 M€ en 2017.

L'effort de réduction des frais financiers est réel, mais ne saurait perdurer, la collectivité ayant déjà désensibilisé sa dette et les taux étant attendus à la hausse dans le contexte de reprise économique. En outre, le retour de l'inflation attendu en 2018 ne manquera pas de peser sur les charges de la commune.

Rapporté aux produits de gestion, le taux d'épargne brute est satisfaisant avec 14,8 % en moyenne sur six ans. Sur cette même période, la CAF brute représente 207 € par habitant en moyenne. Sur 2012-2016, le taux d'épargne brute de la strate est de 12,8 %.

Dans un exercice prospectif 2015-2020, réalisé en début de mandat (fin 2014), le scénario au fil de l'eau⁷⁶ dégageait une épargne nette négative dès 2015 et jusqu'à la fin de mandat, et un délai de désendettement proche de 16 ans en 2020. L'utilisation du levier fiscal, la baisse et le transfert de certaines charges ont permis de corriger en partie cette tendance, sans éviter l'effet ciseaux.

En outre, la baisse des charges générales, importante en 2016, est principalement due à la réduction des dépenses énergétiques, à la baisse des subventions aux associations et aux transferts vers la caisse des écoles⁷⁷. Seul le premier point constitue un effort de gestion interne que la commune s'impose, hors effet prix. Ce sont les partenaires de la collectivité qui supportent l'essentiel des efforts sur les charges de gestion.

La chambre invite la commune à renforcer les efforts de gestion interne pour contrer durablement l'effet ciseaux sur ses charges et produits.

Le remboursement de capital est en augmentation (8,6 M€ en 2017) en raison d'importantes échéances d'emprunts à honorer, dans le cadre d'une démarche de désendettement. L'épargne nette chute ainsi de près de 24 % par an et est divisée par dix en 2017. Si elle permet encore de couvrir l'annuité de dette, l'autofinancement des dépenses d'investissement s'en trouve largement obéré.

⁷⁶ Sans hausse de taux, avec une évolution annuelle des charges de + 0,5 % et des investissements annuels de 8 M€.

⁷⁷ Baisses d'environ 700 k€ de subventions et 300 k€ de charges générales.

tableau 27 : Capacité d'autofinancement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	27 837 431	27 960 658	28 282 383	29 207 902	29 089 075	30 873 114	2,1%
+ Ressources d'exploitation	5 378 232	5 422 288	5 484 771	5 911 057	5 934 508	5 855 120	1,7%
= Produits "flexibles"	33 215 663	33 382 946	33 767 154	35 118 959	35 023 583	36 728 234	2,0%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	17 538 922	17 865 408	17 230 448	17 525 332	17 041 117	16 750 625	-0,9%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	9 024 265	9 350 016	9 511 009	9 672 854	10 043 940	10 043 940	2,2%
= Produits "rigides"	26 563 187	27 215 424	26 741 458	27 198 186	27 085 057	26 794 566	0,2%
= Produits de gestion	59 778 850	60 598 370	60 508 612	62 317 145	62 108 640	63 522 800	1,2%
Charges à caractère général	7 722 923	8 398 099	7 604 611	7 839 056	7 484 826	8 511 091	2,0%
+ Charges de personnel	28 637 630	29 004 033	29 241 804	29 381 653	29 402 789	30 249 254	1,1%
+ Subventions de fonctionnement	7 833 494	7 541 748	8 028 712	9 727 612	9 028 624	9 928 697	4,9%
+ Autres charges de gestion	3 643 997	3 718 176	3 756 458	3 781 888	3 751 597	3 880 660	1,3%
= Charges de gestion	47 838 044	48 662 055	48 631 585	50 730 207	49 667 835	52 569 702	1,9%
Excédent brut de fonctionnement	11 940 805	11 936 315	11 877 028	11 586 938	12 440 805	10 953 098	-1,7%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>20,0%</i>	<i>19,7%</i>	<i>19,6%</i>	<i>18,6%</i>	<i>20,0%</i>	<i>17,2%</i>	
+/- Résultat financier	-2 631 303	-2 332 339	-2 424 316	-2 231 208	-1 673 579	-1 400 020	-11,9%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	641 388	661 124	436 122	316 787	437 262	391 217	-9,4%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	-1 545	0	0	0	0	0	-100,0%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-89 247	-52 473	144 569	-116 553	-98 860	-242 063	22,1%
= CAF brute	8 577 323	8 890 380	9 161 159	8 922 390	10 231 104	8 919 798	0,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>14,3%</i>	<i>14,7%</i>	<i>15,1%</i>	<i>14,3%</i>	<i>16,5%</i>	<i>14,0%</i>	
- Annuité en capital de la dette	7 523 164	7 352 471	7 412 041	7 303 374	7 451 293	8 649 378	2,8%
= CAF nette ou disponible	1 054 159	1 537 908	1 749 118	1 619 015	2 779 811	270 420	-23,8%

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

* Données provisoires pour 2017

4.5. L'investissement et son financement

4.5.1. Les dépenses d'investissement

La commune a dépensé 59,2 M€ en investissement sur la période sous revue, soit 9,9 M€ par an en moyenne, soit un effort d'investissement moindre que celui des communes appartenant à la même strate démographique, qui ont investi 12,4 M€ par an en moyenne (entre 2012 et 2016) via leur budget principal.

Parmi les dépenses d'investissement, les dépenses directes d'équipement représentent 51,3 M€, les subventions d'équipement versées 6,5 M€ et les immobilisations financières 1,4 M€ (participations et autres).

En consolidant tous les budgets, 86,2 M€ ont été investis à Tarbes sur la période⁷⁸.

Les principaux investissements réalisés sur la période, formalisés dans un programme pluriannuel d'investissement (PPI), ont concerné notamment l'entretien et les réfections de voirie et d'espaces publics (7,5 M€ sur un total de 20,7 M€ programmés d'ici la fin de mandat), les bâtiments scolaires (1,5 M€, sur un total prévu de 9,8 M€ jusqu'à la fin de mandat), l'acquisition et l'aménagement des haras (1,05 M€, sur un total prévu de 5,98 M€ pour l'opération), le stade Trélut avec notamment la construction de la salle de musculation (0,839 M€, sur un total prévu de 1,1 M€), le théâtre des Nouveautés (0,318 M€, sur un total prévu de 0,425 M€).

La commune a ainsi dépensé en moyenne 224 € par habitant chaque année, ayant permis fin 2017 un taux d'équipement de 6 172 € par habitant. Tous budgets confondus, ces dépenses annuelles moyennes s'élèvent à 326 € par habitant pour un taux d'équipement de 6 470 € par habitant fin 2017.

La commune a programmé une politique d'investissement ambitieuse pour la période 2018-2020, à hauteur de 43,2 M€ TTC⁷⁹, dont les principales opérations sont les suivantes :

- entretien et les réfections de voirie et d'espaces publics (13,2 M€) ;
- aménagement des haras (4,9 M€) ;
- réfection du groupe scolaire Jean Macé (4,1 M€) ;
- palais des sports (2,6 M€) ;
- participation financière à la restructuration du centre d'incendie et de secours (2,3 M€) ;
- poursuite de la mise aux normes d'accessibilité des établissements accueillant du public (1,8 M€) ;
- centre de santé par le sport CAPAS-cité (904 k€) ;
- création et extension de la vidéosurveillance (525 k€) ;
- restauration des orgues de l'église Saint Jean (495 k€).

Ces projets importants devraient, selon leur degré de réalisation, largement peser sur les équilibres financiers communaux.

En termes de pilotage, si la commune élabore un PPI, elle n'utilise pas les autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) pour financer ces investissements. Or, les taux de réalisation des dépenses d'équipement directes sont peu satisfaisants : par exemple sur 11,2 M€ votés, la commune a réalisé 7,2 M€ au compte administratif 2015, soit 64 % de sa prévision budgétaire ; sur 15,2 M€ votés, la commune a réalisé 9,9 M€ au compte administratif 2016, soit 65 % de sa prévision.

En conséquence, la commune a d'importants restes à réaliser chaque année en investissement : 7,9 M€ au CA 2015 (dont 3,4 M€ au budget principal) et 9,3 M€ au CA 2016 (dont 4,2 M€ au budget principal).

La mise en place d'une gestion en AP/CP permettrait à la commune d'améliorer la gestion de ses investissements : cette procédure permet d'engager les crédits sur les autorisations de

⁷⁸ Budgets gérés en nomenclature M14 (64,7 M€) + budgets annexes SPIC (16,2 M€ eau & assainissement et 5,3 M€ halle Brauhauban).

⁷⁹ Hors reports 2017-2018 de 5,4 M€ (montants du budget principal).

programme et de les réaliser sur les seuls crédits de paiement. Dès lors, la qualité prévisionnelle est accrue, se limitant aux crédits nécessaires au mandatement, le taux de réalisation est amélioré et les restes à réaliser sont largement réduits.

Dans le rapport sur le contrôle des compétences scolaire et périscolaire, la chambre a recommandé à la commune de prévoir et financer ses investissements par la procédure des AP/CP.

4.5.2. Le financement des investissements

Les dépenses directes d'équipement sont financées en moyenne à 57,5 % par des ressources propres (épargne nette dégagée par la section de fonctionnement et recettes d'investissement hors emprunt), loin de la moyenne des communes appartenant à la même strate démographique, à 75 % entre 2012 et 2016.

Les 29,6 M€ de ressources propres dégagées en six ans sont notamment les subventions d'investissement reçues (10,1 M€), la capacité d'autofinancement nette (9 M€), le FCTVA⁸⁰ (6,2 M€) et les produits de cessions (3,6 M€). Les communes appartenant à la même strate démographique ont en moyenne des financements plus élevés s'agissant des subventions d'investissement et des produits de cession, respectivement à 13,8M€ et 5,9 M€.

La commune pourrait bénéficier d'une mesure de la loi de finances initiale pour 2018 qui pérennise la dotation de soutien à l'investissement local, dans le cadre du plan d'investissement national⁸¹ de 57 Md€ lancé en septembre 2017. Les quatre priorités du plan sont le numérique, la transition écologique, l'innovation et l'emploi.

En outre, la commune gagnerait à développer, selon ses justes besoins d'affectation, son plan de cessions d'immobilisations, eu égard à l'importance de son patrimoine, au besoin d'entretien afférent et à l'autofinancement insuffisant de ses investissements. Elle a lancé depuis 2016 une réflexion, non formalisée, sur la valorisation de son patrimoine immobilier. La commune en est encore à la phase de diagnostic et a effectué des demandes d'évaluations domaniales.

Pour financer les 59,2 M€ investis sur la période, la commune a donc dû combler un besoin de financement de 29,6 M€, intégralement alimenté par l'emprunt (cf. annexe 12).

4.5.2.1. La dette

Un désendettement continu

Durant la période contrôlée, la commune a mobilisé 35,5 M€ d'emprunts, soit 5,9 M€ au-dessus du besoin de financement, alimentant son fonds de roulement d'autant.

Le capital remboursé est supérieur à la mobilisation d'emprunts nouveaux en 2013, 2015, 2016 et 2017, engendrant un désendettement de 10,1 M€ sur la période contrôlée et poursuivant ainsi l'effort antérieur de la commune, souligné par le précédent rapport de la chambre.

⁸⁰ Fonds de compensation de la TVA.

⁸¹ Au sein du plan d'investissement, l'enveloppe de 10 Md€ qui pourra bénéficier aux collectivités respectant l'engagement de réduction de leurs dépenses de fonctionnement, contractualisé avec l'État au 1^{er} semestre 2018, ne concernera pas Tarbes dont les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal 2016 retracées au compte de gestion sont inférieures à 60 M€ (52,3 M€).

L'encours de dette passe ainsi de 58 M€ en 2012 à 54,1 M€ au 31 décembre 2016 et 47,7 M€ au 31 décembre 2017, soit 1 120 € par habitant, mais reste supérieur à la moyenne de la strate (44,4 M€ en 2016, soit 1 109 € par habitant). La baisse continue de population n'améliorera pas le ratio.

Rapportée à l'épargne brute, en hausse, cette diminution de l'encours réduit le délai de désendettement de 6,8 ans à 5,3 ans, replaçant la commune sous la moyenne de la strate (6,2 ans en 2016), loin des seuils d'alerte⁸², permettant ainsi à la collectivité d'investir. Le délai de désendettement en budgets consolidés est quant à lui de 4 ans.

Le coefficient d'autofinancement⁸³ mesure la part nécessaire de ressources pour honorer les charges courantes et la dette, et permet ainsi d'analyser la capacité de la ville à autofinancer ses investissements. Même si le délai de désendettement est satisfaisant, grâce à l'épargne brute, ce coefficient d'autofinancement reste élevé avec 96,4 % en 2017. En effet, le niveau important d'endettement pousse la commune à verser de fortes annuités. La commune doit poursuivre son désendettement, sa politique d'investissement sera soutenable à cette condition.

L'encours consolidé de tous les budgets tarbais s'élève à 54 M€ fin 2017. Or, la collectivité a signé des emprunts nouveaux à hauteur de 7,3 M€ en 2017, dont 3 M€ constatés en restes à réaliser. Cette mobilisation devrait ralentir la résorption de l'important stock de dette.

Une gestion active plus efficace mais insuffisamment partagée

La charge d'intérêts a baissé de plus d'un tiers sur la période (- 36,4 %). Elle est restée élevée jusqu'en 2015 inclus, comprise entre 2,2 et 2,6 M€, pour arriver à 1,4 M€ en 2017 grâce à des opérations de renégociation. La commune a également bénéficié de la politique expansionniste des banques centrales.

Concernant la composition de son encours, la commune a, dans un passé récent, opéré des choix d'emprunts risqués qui ont fortement entamé la performance de sa dette. Parallèlement, elle recourt à des conseils externes et procède à la gestion active de sa dette afin de désensibiliser ses emprunts toxiques et optimiser ses emprunts sécurisés (compactage, allongement, réduction de taux).

La désensibilisation d'un emprunt indexé sur le rapport Dollar/Franc suisse

La commune a procédé à la désensibilisation d'un emprunt structuré à risque n° 442 de 2,5 M€ souscrit en 2006 pour 15 ans, auprès de la Royal Banque of Scotland (RBS) dont le second terme des intérêts était indexé sur le rapport Dollar/Franc suisse (USD/CHF). Elle a ensuite négocié des avenants en avril 2012 et mars 2016 pour plafonner les intérêts, en contrepartie d'une indemnité de 385 000 €. 2014 étant la dernière année au taux plafond de 8 %, l'échéance s'est fortement dégradée en 2015 (13,94 %) et 2016 (13,50 %). Ce contrat était classé F6 dans la charte

⁸² La loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 prévoit dans son article 29 que le plafond national de référence de la capacité de désendettement est de 12 ans pour les communes et EPCI, même s'il est à mettre en perspective avec les caractéristiques et contraintes de la collectivité concernée et ses autres ratios.

⁸³ (Charges de fonctionnement courant + remboursement du capital de la dette) / produits de fonctionnement courant.

Gissler, soit la catégorie des produits financiers les plus risqués. Pour autant, la collectivité n'avait inscrit aucune provision pour risque concernant cet emprunt.

La commune était pourtant en contentieux avec la banque depuis juin 2013. Parallèlement, la commune a sollicité en avril 2015 l'aide du fonds de soutien de l'État pour la désensibilisation des emprunts toxiques. Ce dernier a notifié son aide le 27 avril 2016 dans les conditions suivantes : prise en charge de 28,49 % de l'indemnité de remboursement anticipée de 1,46 M€ (IRA), pour un capital restant dû de 1,35 M€. Cette aide était subordonnée à l'envoi dans les trois mois d'un dossier complémentaire comportant notamment la copie de la transaction avec la banque et la délibération autorisant la signature de cette transaction et de la convention d'aide avec le préfet.

Par délibération du 15 juin 2016, le conseil municipal a autorisé le maire à signer la convention d'aide du fonds prévoyant la prise en charge par ce dernier de 28,49 % de l'IRA de 350 000 €, pour un capital restant dû de 0,96 M€. La commune a finalement fixé le taux dans un protocole transactionnel du 20 juin 2016, traduit par avenant au contrat, sécurisant ainsi son emprunt le plus risqué, tandis que la hausse des taux directeurs américains augmentaient la parité USD/CHF. Le prêt est désormais à taux fixe de 2,75 % pour un capital restant dû de 0,96 M€. En contrepartie, une indemnité forfaitaire de 350 000 €, lissée sur cinq ans, a été consentie par la ville, sur la base des conditions de marché déterminant une IRA théorique à 614 555 €, la RBS assumant la différence.

La désensibilisation s'étant opérée sans remboursement anticipé, le fonds de soutien a refusé de verser l'aide en octobre 2016, calculée par principe sur la base d'une IRA. De ce fait, la commune n'a pas bénéficié des 100 000 € d'aide financière du fonds, mais a obtenu une prise en charge de la banque de 264 000 €.

Un contrat de couverture risqué

La dette comprend également un emprunt n° 443 conclu avec Dexia pour 9,69 M€ en juillet 2006 sur 13 ans, issu de la renégociation de deux contrats précédents avec la même banque (aujourd'hui SFIL). Son capital restant dû représente 3,48 M€ au 1^{er} janvier 2017, soit 6 % de l'encours tous budgets. Il s'agit d'un produit de pente : après la phase de garantie de 2 ans à taux fixe, son taux est calculé sur l'écart entre les taux du CMS⁸⁴ euro 30 ans et CMS euro 1 an. Si cet écart passe sous 0,30 %, un coefficient multiplicateur s'applique. Ce fut le cas en 2008, poussant la commune à choisir un produit de couverture (swap) auprès de la Société Générale. Mais ce contrat de couverture est lui-même basé sur un écart entre les CMS 10 ans Livre sterling/Franc suisse, avec une formule de taux très pénalisante. Ce choix ne s'est pas avéré judicieux. L'emprunt initial est classé en E3 dans la charte Gissler mais sa couverture décline le produit en E5.

Contrairement à la période du précédent contrôle de la chambre (2003-2009), marquée par le déclenchement de la crise financière, le contrat initial n° 443 peut être considéré, dans les strictes conditions actuelles de marché, comme peu risqué. Les augmentations de liquidités des banques, les taux courts négatifs et la faible durée résiduelle du contrat (jusque 2019) limitent le risque de franchissement de la barrière de formule aujourd'hui. À l'inverse, le contrat de couverture reste risqué et pourra connaître un franchissement de barrière. La commune a décidé de sécuriser, par avenants successifs, les échéances 2013-2014 (au taux fixe de 5,95 %) puis 2016-2017 (au taux fixe de 5,5 %). Ce contrat de couverture reste cependant à surveiller pour ces dernières échéances (jusqu'à août 2019). Le différentiel de taux est très volatile dans le contexte de Brexit et de croissance aux USA, la banque fédérale ayant mis fin à son *quantitative easing* en 2015 et remonté

⁸⁴ Constant maturity swap : taux d'intérêt sur devise réinitialisé à échéance constante.

ses taux directeurs fin 2016. Face à ce risque, la commune a décidé de sécuriser également l'échéance 2018 à 5,5 %.

La renégociation de quatre emprunts avec Dexia

Un contrat SFIL n° 437 de 17,3 M€ a été souscrit en 2005 pour renégocier quatre emprunts avec Dexia, moyennant rallongement de l'amortissement (13 ans) et un taux basé sur l'écart entre Euribor 12 mois et TEC 10, classé D3 en charte Gissler. Le gain budgétaire 2005-2011 (6,5 M€) devait être suivi d'une charge supplémentaire supérieure sur 2012-2019 (7,6 M€). En avril 2012, la commune a renégocié ce prêt au taux fixe de 1,98 % (TEG 2,01 %), moyennant le paiement d'une indemnité de remboursement anticipée de 250 000 €, intégrée dans le capital restant dû, soit un nouveau prêt de 9,32 M€ courant de juillet 2013 à juillet 2018. Il a finalement fait l'objet d'un remboursement anticipé en mai 2017 pour 1,38 M€, via un refinancement par la Caisse d'épargne étalé sur 7 ans au taux fixe de 0,90 % (TEG 0,93 %). Ce faisant, la commune a fixé et réduit son taux, tout en allongeant son amortissement, optimisant ainsi son emprunt en profitant des bonnes conditions de marché.

Des emprunts structurés ramenés à 4,5 % de l'encours de la dette en 2017

Dans son encours, qui compte 52 emprunts tous budgets au 31 décembre 2017, la part des emprunts structurés représente désormais 4,5 %, soit 2,45 M€ (contrat n° 458 couvrant le 453). Celle des emprunts sécurisés est passée à 95,5 %. La commune n'a plus d'emprunt classé F6. Les taux fixes représentent 71 % de la dette, appelant à privilégier le recours aux taux variables pour les prochains contrats, dès la hausse des taux, afin d'équilibrer le panier de dette de la commune sur le long terme.

Le maire bénéficie d'une délégation du conseil pour les actes qui concernent la dette. L'article L. 2122-23 du CGCT lui impose, dans son 3^{ème} alinéa, d'en rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal. Dans son rapport d'observations définitives de 2011, la chambre avait déploré que dans le compte rendu fait au conseil, l'information soit particulièrement succincte (banques, montants et durées d'emprunts indiqués, sans précision des taux, ni des formules, ni du classement dans l'échelle de risques).

La collectivité a présenté au conseil un rapport sur l'état de la dette par délibération du 14 novembre 2016, ainsi que par délibération du 22 janvier 2018, lors des débats d'orientations budgétaires (DOB). L'exigence de cette présentation annuelle de l'endettement lors du DOB existe déjà depuis janvier 2014⁸⁵ et a été renforcée par la loi NOTRe (devant porter désormais sur la structure et la gestion de dette).

En plus de cette photographie, le maire doit rendre compte à son assemblée de sa gestion tout au long de l'année. Le conseil se réunit obligatoirement une fois par trimestre et en cas de renouvellement (article L. 2121-7 du CGCT), ainsi que sur demande motivée du préfet ou du tiers des conseillers (article L. 2121-9). Les décisions du maire, affichées et inscrites au registre des délibérations, ont été enrichies depuis ce rapport de la chambre, mais se bornent encore à lister, en cas de refinancement, les caractéristiques du nouvel emprunt, sans expliciter les coûts ou avantages des modifications ainsi opérées. L'assemblée ne dispose alors d'aucune information sur l'intérêt de l'opération.

⁸⁵ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM.

La chambre rappelle à la commune qu'elle doit, lors des séances obligatoires du conseil municipal, rendre compte des actes de gestion de dette du maire pour la bonne information de son assemblée.

4.5.2.1. Le renouvellement du patrimoine et les amortissements

Le stock d'immobilisations propres, rapporté aux dépenses d'équipement de l'année, permet de mesurer le rythme de renouvellement des immobilisations. Les dépenses d'équipement étant par nature non linéaires, cet indicateur doit s'apprécier sur l'ensemble de la période 2012-2016. Les actifs étant aussi divers que du mobilier, des équipements et véhicules ou du bâti, leur durée de vie moyenne peut être estimée comme s'inscrivant dans la fourchette 15-25 ans. Tarbes dispose d'un important patrimoine⁸⁶, en partie lié à sa position de ville-centre, parfois vieillissant et récemment élargi avec l'acquisition des haras. Son rythme moyen de renouvellement des immobilisations n'apparaît pas suffisant : il faudrait à la commune un peu plus de 34 années pour renouveler son patrimoine. À titre de comparaison, la moyenne observée dans les communes appartenant à la même strate démographique est de 18,5 années.

Les dotations aux amortissements permettent également d'entretenir ou renouveler les actifs. Elles n'apparaissent pas dans les financements directs de l'investissement puisqu'il s'agit de mouvements d'ordre, mais financent les équipements via des dotations en fonctionnement. Elles ont fortement diminué durant la période sous contrôle (- 6,6 % par an), passant de 8,3 M€ en 2012 à 5,9 M€ en 2017. En 2016, elles se sont réduites de 1,4 M€, alors que les cessions d'immobilisations ont été faibles en 2015 et 2016 (64 500 € et 713 000 €). Cette situation a permis d'accroître le résultat de la section de fonctionnement, qui est passé de 321 000 € en 2012 à 4,3 M€ en 2016, puis 3,1 M€ en 2017 (cf. annexe 13).

L'effort annuel d'amortissement s'est fortement réduit sur la période : alors qu'il était en 2012 de 2,4 %, les amortissements n'ont couvert que 1,5 % des immobilisations en 2017.

4.6. Le bilan fonctionnel

L'analyse bilancielle permet de comparer l'actif et le passif de la collectivité selon leur degré de liquidité.

Le fonds de roulement permet de dégager le solde du haut de bilan : les capitaux permanents (classe 1, ex : FCTVA, emprunts) doivent couvrir les immobilisations (classe 2, ex : bâtiments, matériel). Il doit être positif sans être surabondant, pour éviter de lever inutilement des ressources. La commune présentait un fonds de roulement négatif en 2012 (- 981 000 €), qui s'est redressé sur deux ans pour atteindre 4,7 M€ en 2014. En 2017, il s'établissait à 4,5 M€, représentant une durée de charges courantes de 30,5 jours. Le cycle de développement à long terme apparaît structurellement positif (cf. annexe 14).

Ce redressement est consécutif aux volumes de FCTVA et subventions d'équipements reçus en début de période 2012-2014 (respectivement 1,4 M€ par an et 2,3 M€ par an), qui ont permis d'augmenter le stock de capitaux permanents, qui ont également cru par le gonflement des résultats de fonctionnement lié à la forte baisse des dotations aux amortissements.

⁸⁶ Le stock des immobilisations propres fin 2016 est de 262,6 M€ (contre 246,8 M€ pour la strate des 81 communes de 30 000 - 50 000 hab. en France métropolitaine hors IDF). Source : logiciel Anafi à partir des comptes de gestion.

Le besoin en fonds de roulement permet, quant à lui, de dégager le solde du bas de bilan : il compare l'actif circulant (stocks et créances, en classes 3 et 4) au passif temporaire (dettes, en classe 4 également). Le besoin en fonds de roulement évolue ordinairement entre - 15 et + 15 jours et permet de mesurer si la collectivité est exposée à un risque de liquidité à court terme.

Un besoin en fonds de roulement négatif est une ressource, qui permet d'augmenter la trésorerie. La collectivité présente des besoins négatifs entre 2014 et 2017, essentiellement grâce aux comptes de rattachement avec les budgets annexes (cf. annexe 15). Ces derniers ne disposent pas d'une trésorerie propre, les comptes de rattachement font donc varier le besoin en fonds de roulement de la commune. Sans les budgets annexes, le besoin en fonds de roulement retraité est toujours plus élevé (sauf en 2013), signe que la commune finance sa trésorerie en partie sur ses budgets annexes. Ainsi, le seul budget annexe de l'eau et de l'assainissement abonde la trésorerie du budget principal de plus de 2,6 M€ fin 2017. Cette situation suggère que le prix de l'eau est aujourd'hui trop élevé, dans la mesure où le budget annexe de l'eau et de l'assainissement n'a pas de perspectives ambitieuses d'investissement.

4.7. La trajectoire à moyen terme

Compte tenu d'un contexte démographique difficile, et en dépit des leviers d'attractivité déployés par la commune, la trajectoire financière de la commune n'apparaît pas favorable.

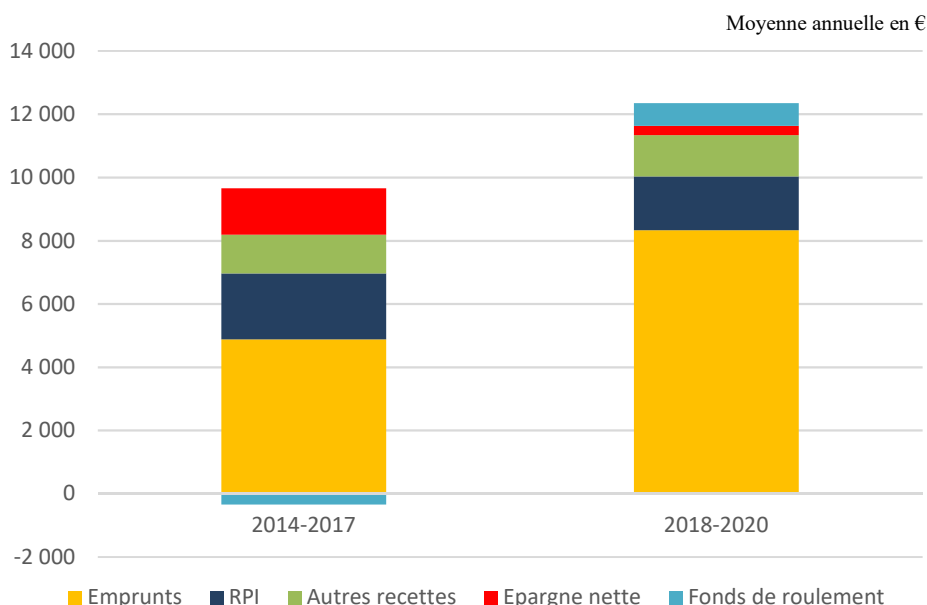
Dans le cadre de sa dernière analyse rétrospective et prospective (cf. annexe 3) présentée lors du débat d'orientations budgétaires 2018, la commune anticipe un effet ciseaux continu entre 2017 et 2020, aboutissant à une érosion constante de son excédent brut de fonctionnement, attendu à 7,7 M€ en 2020 contre 11 M€ en 2017.

Malgré le tassement des intérêts de la dette, l'épargne brute suivrait la même tendance négative (7,3 M€ en 2020 contre 8,7 M€ en 2017). Une fois soustrait le remboursement du capital de la dette, l'épargne nette serait proche de zéro en 2020, comme en 2017 et négative en 2019, empêchant sur ces trois années tout autofinancement des investissements.

Ces projections communales sont confortées par l'exercice prospectif effectué par la chambre.

Selon cette prospective, la commune investirait plus de 37 M€ entre 2018 et 2020, soit une ambition en retrait par rapport à celle figurant au PPI⁸⁷. Ces investissements seraient financés aux deux tiers par l'emprunt, pour 15 % par ses ressources propres d'investissement (FCTVA, produit des cessions) et pour 10 % par les autres recettes (subventions et fonds affectés).

⁸⁷ Dans le programme pluriannuel d'investissement, il apparaît 43,2 M€ TTC toutes dépenses d'investissement du budget principal 2018-2020 (hors reports).

graphique 13 : Financement de l'investissement

Source : prospective de la commune

Compte tenu de sa dégradation, l'épargne nette ne contribuerait que pour 2 % au financement de l'investissement (contre 16 % pour la période 2014-2017) et la collectivité aurait besoin de recourir à son fonds de roulement à hauteur de 6 % de ses investissements.

La commune n'anticipe pas de hausse démographique à l'avenir. Pourtant, l'enjeu d'attractivité est majeur pour assurer la soutenabilité des projets de la ville et notamment le poids de la dette. Elle mise beaucoup sur les facteurs externes comme le nouveau projet « Action cœur de ville » pour enclencher une dynamique favorable.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la situation financière de la commune est encore saine en juin 2018, sa trajectoire dans les années qui viennent appelle une attention soutenue.

Malgré la hausse régulière des taux, ses ressources fiscales demeurent peu dynamiques, tandis que les dotations d'État décroissent.

Au-delà des transferts, les charges générales de la collectivité doivent être davantage maîtrisées. La masse salariale, premier poste budgétaire, nécessite des mesures correctives concernant notamment l'absentéisme et le régime irrégulier et coûteux du temps de travail.

Malgré une épargne brute encore satisfaisante, les premières mesures d'économie ne suffisent pas à contrer l'effet ciseaux entre les charges et les produits de fonctionnement.

Le désendettement est effectif et l'investissement reste ambitieux, en lien avec les bons ratios actuels de dette. Pour autant, la prospective financière 2018-2020 ne dessine pas d'évolutions à la hauteur des enjeux. Les équipements, dont le volume est en retrait par rapport à l'ambition du PPI, devraient être très majoritairement financés par l'emprunt d'ici 2020. Tarbes devra poursuivre ses mesures d'économie afin de préserver la part d'autofinancement de ses investissements. Certains leviers restent non exploités, comme le transfert d'équipements à l'EPCI. La création d'une gouvernance commune au sein de la nouvelle agglomération est une opportunité

pour développer les synergies, à condition de ne pas retenir à l'échelle municipale les compétences ou infrastructures qui constituent des leviers d'attractivité supra-communale.

ANNEXES

annexe 1 : Financement des investissements de l'Arsenal.....	96
annexe 2 : Fonds de roulement du budget annexe de l'Arsenal.....	97
annexe 3 : Prospective de la commune à 2020 (budget principal).....	98
annexe 4 : Modèle de l'annexe réglementaire aux documents budgétaires sur la fiscalité.....	99
annexe 5 : Modèle de l'annexe réglementaire aux documents budgétaires sur les amortissements	100
annexe 6 : Modèle de l'annexe réglementaire aux documents budgétaires sur les recettes grevées d'une affectation spéciale.....	100
annexe 7 : Ressources fiscales (budget principal).....	101
annexe 8 : Dotations et participations reçues (budget principal)	101
annexe 9 : Détail des ressources d'exploitation (budget principal)	102
annexe 10 : Charges générales (budget principal)	102
annexe 11 : Charges de personnel (budget principal)	103
annexe 12 : Financement des investissements (budget principal).....	104
annexe 13 : Résultat de la section de fonctionnement (budget principal).....	105
annexe 14 : Fonds de roulement net global (budget principal)	106
annexe 15 : Besoin en fonds de roulement (budget principal).....	107

annexe 1 : Financement des investissements de l'Arsenal

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF brute	-871 645	38 510	77 996	17 822	26 408	8 029	-702 879
- Annuité en capital de la dette	143 533	143 533	176 867	176 867	176 867	176 867	994 533
= CAF nette ou disponible (C)	-1 015 178	-105 023	-98 871	-159 044	-150 459	-168 838	-1 697 413
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	187 626	98 737	118 103	61 285	0	107 570	573 320
+ Subventions d'investissement reçues	1 188 103	550 622	416 456	468 428	455 230	0	3 078 839
+ Produits de cession	1 318 690	192 350	182 650	0	206 380	120 298	2 020 368
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2 694 419	841 709	717 208	529 712	661 610	227 868	5 672 526
= Financement propre disponible (C+D)	1 679 241	736 686	618 337	370 668	511 151	59 030	3 975 114
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>123,1%</i>	<i>63,9%</i>	<i>159,0%</i>	<i>95,3%</i>	<i>171,8%</i>	<i>8,5%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 364 610	1 153 271	388 837	388 903	297 599	698 011	4 291 230
- Participations et inv. financiers nets	105 011	-11 668	-11 668	-11 668	-11 668	-11 668	46 672
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-388 264	-404 917	241 168	-6 567	225 220	-627 313	-960 672
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	500 000	0	0	0	0	500 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-388 264	95 083	241 168	-6 567	225 220	-627 313	-460 672

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

* Dont en début de période, 1,016 M€ pour rembourser la TVA suite à l'audit des services fiscaux sur l'assujettissement.

annexe 2 : Fonds de roulement du budget annexe de l'Arsenal

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Dotations, réserves et affectations	3 462 661	2 689 754	2 846 366	2 977 226	2 986 627	3 113 771	-2,1%
+/- Différences sur réalisations	1 078 128	1 214 609	1 350 252	1 350 252	1 523 917	1 619 074	8,5%
+/- Résultat (fonctionnement)	-871 645	38 510	69 575	9 401	19 574	-6 099	-62,9%
+ Sub d'investissement reçues (stock)	1 548 592	2 099 214	2 515 670	2 984 097	3 439 327	3 439 327	17,3%
= Ressources propres élargies	5 217 736	6 042 087	6 781 863	7 320 976	7 969 445	8 166 073	9,4%
+ Dettes financières (hors obligations)	1 865 800	2 222 267	2 045 400	1 868 533	1 691 667	1 514 800	-4,1%
= Ressources stables (E)	7 083 536	8 264 354	8 827 263	9 189 510	9 661 112	9 680 873	6,4%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	7 336 090	8 421 824	8 743 565	9 119 019	9 365 401	10 012 475	6,4%
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	30 032	42 111	33 690	51 499	55 825	41 697	6,8%
<i>dont immobilisations corporelles</i>	7 201 047	8 286 369	8 628 199	8 997 512	9 251 236	9 924 106	6,6%
<i>dont immobilisations financières</i>	105 011	93 344	81 676	70 008	58 340	46 672	-15,0%
+ Immobilisations en cours	6 640	6 640	6 640	0	0	0	-100,0%
= Emplois immobilisés (F)	7 342 730	8 428 464	8 750 205	9 119 019	9 365 401	10 012 475	6,4%
= Fonds de roulement net global (E-F)	-259 193	-164 110	77 058	70 491	295 711	-331 602	5,1%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-617,1	-433,8	280,0	271,9	1 305,5	-1 200,7	

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

annexe 3 : Prospective de la commune à 2020 (budget principal)

Principales hypothèses

Taux de fiscalité locale

	2014	2017	Prévision 2020
Taxe d'habitation	21,04%	21,78%	21,78%
Taxe foncière sur le bâti	29,14%	30,17%	30,17%
Taxe foncière sur le non bâti	84,36%	87,34%	87,34%

Source : commune de Tarbes

Taux d'évolution annuelle moyenne des principaux produits et charges

	Constat 2014-2017	Prospective 2018-2020
Principaux produits		
Dotation communautaire perçue	0,9%	-0,1%
FPIC	16,8%	0,0%
Solde impôts et taxes	16,7%	-3,0%
DGF	-3,7%	0,6%
Compensations fiscales	1,6%	1,6%
Solde participations diverses	-2,1%	-2,1%
Autres produits de fonctionnement courants	-0,4%	-0,4%
Produits exceptionnels	-15,7%	-9,8%
Principales charges		
Charges à caractère général	2,3%	4,3%
Charges de personnel	0,4%	2,3%
Autres charges de gestion courante	5,7%	1,5%
Charges exceptionnelles	-0,8%	-21,7%

Source : commune de Tarbes

Dépenses et financements des investissements

En milliers d'euros	Cumul 2014-2017	Prévision 2018-2020
Dépenses d'équipement	31 884	34 265
Subventions d'équipement versées	3 028	2 786
Produits des cessions	2 150	1 600
Subventions reçues	2 322	3 199

Source : commune de Tarbes

Résultats sur la chaîne de l'épargne

CHAÎNE DE L'ÉPARGNE - Budget principal							
milliers €	CA 2014	CA 2015	CA 2016	pré-CA 2017 (***)	BP 2018	BP 2019	BP 2020
Produits de fonctionnement courant (*)	61 231	62 438	62 161	63 350	63 174	63 561	63 927
- Charges de fonctionnement courant	49 353	50 861	49 720	52 365	54 221	55 223	56 250
= EXCEDENT BRUT COURANT (EBC)	11 878	11 577	12 441	10 985	8 953	8 338	7 677
+ Solde exceptionnel large (**)	-850	-914	-813	-990	-367	-412	-412
= Produits exceptionnels larges	421	326	325	252	185	185	185
- Charges exceptionnelles larges	1 271	1 240	1 138	1 242	552	597	597
= EPARGNE DE GESTION (EG)	11 028	10 663	11 628	9 995	8 586	7 926	7 265
- Intérêts	1 866	1 751	1 605	1 314	1 191	1 126	1 135
= EPARGNE BRUTE (EB)	9 162	8 912	10 023	8 681	7 395	6 800	6 130
- Capital	7 412	7 303	7 451	8 649	6 379	7 122	5 941
= EPARGNE NETTE (EN)	1 750	1 609	2 572	32	1 016	-322	189

(*) hors produits de cessions
 (**) y compris financiers hors intérêts (produits et charges) et provisions réelles (dotations et reprises), et subventions aux budgets annexes
 (***) comprend un remboursement anticipé de prêt bancaire dans le cadre d'un réaménagement de dette (1 385 m€), diminuant d'autant l'épargne nette.

Hypothèses :
 - gel des taux de fiscalité directe locale
 - évolution non pilotée des dépenses de fonctionnement de 1,9 % à compter de 2019

Source : commune de Tarbes

annexe 4 : Modèle de l'annexe réglementaire aux documents budgétaires sur la fiscalité

IV – ANNEXES						IV
DECISIONS EN MATIERE DE TAUX DE CONTRIBUTIONS DIRECTES						D1
D1 – TAUX DE CONTRIBUTIONS DIRECTES						
Libellés	Bases notifiées (si connues à la date de vote)	Variation des bases/(N-1) (%)	Taux appliqués par décision de l'assemblée délibérante (%)	Variation de taux/N-1 (%)	Produit voté par l'assemblée délibérante	Variation du produit/N-1 (%)
Taxe d'habitation						
TFPB						
TFPNB						
CFE						
TOTAL						

annexe 5 : Modèle de l'annexe réglementaire aux documents budgétaires sur les amortissements

IV – ANNEXES	IV
ELEMENTS DU BILAN METHODES UTILISEES POUR LES AMORTISSEMENTS	A3

A3 – AMORTISSEMENTS – METHODES UTILISEES

CHOIX DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE			Délibération du
Biens de faible valeur Seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur s'amortissent sur un an (article R. 2321-1 du CGCT) : €			
Procédure d'amortissement (linéaire, dégressif, variable)	Catégories de biens amortis	Durée (en années)	
	[...]		

annexe 6 : Modèle de l'annexe réglementaire aux documents budgétaires sur les recettes grevées d'une affectation spéciale

II – ANNEXES	II
ENGAGEMENTS HORS BILAN ETAT DES RECETTES GREVEES D'UNE AFFECTATION SPECIALE	B3

[...] Libellé de la recette :			
Reste à employer au 01/01/N :			
Recettes			
Chapitres	Articles	Libellé de l'article	Montant
		[...]	
Total recettes			
Dépenses			
Chapitres	Articles	Libellé de l'article	Montant
		[...]	
Total dépenses			
Reste à employer au 31/12/N :			

TOTAL Reste à employer au 01/01/N :			
TOTAL Recettes		TOTAL Dépenses	
TOTAL Reste à employer au 31/12/N :			

annexe 7 : Ressources fiscales (budget principal)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	25 413 212	25 770 140	25 966 717	26 898 755	26 759 875	27 099 492	1,3%
+ Taxes sur activités de service et domaine	531 828	531 363	559 835	518 824	458 064	1 186 823	17,4%
+ Taxes sur activités industrielles	870 658	879 662	883 638	869 950	865 150	879 280	0,2%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	2 002	2 076	2 146	1 296	2 254	2 131	1,3%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	1 019 732	777 418	870 047	919 077	1 003 732	1 705 388	10,8%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	27 837 431	27 960 658	28 282 383	29 207 902	29 089 075	30 873 114	2,1%

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

annexe 8 : Dotations et participations reçues (budget principal)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	14 230 650	14 610 551	14 381 582	13 849 575	13 172 228	12 838 103	-2,0%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	10 278 943	10 200 915	9 722 245	8 451 247	7 228 558	6 613 824	-8,4%
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	3 951 707	4 409 636	4 659 337	5 398 328	5 943 670	6 224 279	9,5%
Autres dotations	145 882	378 538	254 788	211 294	285 657	247 072	11,1%
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	137 458	372 922	249 172	208 486	285 657	247 072	12,4%
FCTVA	0	0	0	0	0	0	N.C.
Participations	1 425 974	1 242 856	908 877	1 573 066	1 865 182	1 762 233	4,3%
<i>Dont Etat</i>	113 899	15 379	94 825	137 699	144 300	119 471	1,0%
<i>Dont régions</i>	94 636	11 236	12 758	43 767	79 066	18 646	-27,7%
<i>Dont départements</i>	25 558	56 098	62 903	101 837	71 080	8 064	-20,6%
<i>Dont communes</i>	57	8 174	1 843	3 443	0	0	-100,0%
<i>Dont groupements</i>	64 457	43 689	43 544	15 985	34 777	19 950	-20,9%
<i>Dont autres</i>	1 127 368	1 108 279	693 003	1 270 334	1 535 959	1 596 102	7,2%
Autres attributions et participations	1 736 416	1 633 463	1 685 202	1 891 397	1 718 050	1 903 218	1,9%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	1 697 978	1 623 122	1 578 727	1 583 969	1 415 388	1 594 672	-1,2%
<i>Dont autres</i>	38 438	10 341	106 475	307 428	302 662	308 546	51,7%
Ressources institutionnelles	17 538 922	17 865 408	17 230 448	17 525 332	17 041 117	16 750 625	-0,9%

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

annexe 9 : Détail des ressources d'exploitation (budget principal)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Domaine et récoltes	462 755	332 934	288 614	795 906	935 017	444 280	-0,8%
Travaux, études et prestations de services	286 738	375 668	256 189	364 275	371 805	451 526	9,5%
Mise à disposition de personnel facturée	2 793 226	2 932 842	1 425 459	3 736 184	3 869 593	4 272 130	8,9%
Remboursement de frais	55 869	42 909	21 631	55 334	46 771	55 101	-0,3%
Revenus locatifs et redevances (hors DSP)	1 779 643	1 737 936	3 492 878	959 357	711 322	632 082	-18,7%
Ressources d'exploitation	5 378 232	5 422 288	5 484 771	5 911 057	5 934 508	5 855 120	1,7%

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

annexe 10 : Charges générales (budget principal)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	7 722 923	8 398 099	7 604 611	7 839 056	7 484 826	8 511 091	2,0%
<i>Achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	3 308 500	3 694 104	3 189 034	3 274 350	2 858 278	3 610 141	1,8%
<i>Locations et charges de copropriétés</i>	538 207	684 620	614 286	645 225	613 727	363 848	-7,5%
<i>Entretien et réparations</i>	1 094 704	1 002 195	1 092 615	1 093 729	1 217 206	1 655 718	8,6%
<i>Assurances et frais bancaires</i>	324 875	335 854	323 048	305 600	285 801	240 951	-5,8%
<i>Autres services extérieurs</i>	600 024	645 324	672 163	739 890	722 605	737 322	4,2%
<i>Remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	21 023	25 351	18 813	23 187	21 558	14 473	-7,2%
<i>Contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	34 264	40 701	30 393	21 906	237 241	277 707	52,0%
<i>Honoraires, études et recherches</i>	188 700	227 945	139 165	240 179	235 946	308 060	10,3%
<i>Publicité, publications et relations publiques</i>	561 550	586 146	430 815	373 680	365 123	361 060	-8,5%
<i>Transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	142 582	149 139	152 199	182 681	206 682	201 961	7,2%
<i>Déplacements et missions</i>	76 659	59 216	60 259	71 591	69 273	69 324	-2,0%
<i>Frais postaux et télécommunications</i>	295 564	389 266	350 401	349 999	335 849	353 282	3,6%
<i>Impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	536 272	558 239	531 420	517 038	315 537	317 243	-10,0%

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

annexe 11 : Charges de personnel (budget principal)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	15 875 794	15 728 479	15 888 144	15 590 727	15 525 524	15 838 778	0,0%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée*	2 600 338	2 626 810	2 559 579	2 503 996	2 501 053	2 276 130	-2,6%
+ Autres indemnités	413 155	424 103	423 967	414 646	432 567	326 872	-4,6%
= Rémunération du personnel titulaire (a)	18 889 287	18 779 392	18 871 689	18 509 369	18 459 144	18 441 779	-0,5%
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	<i>92,4%</i>	<i>91,3%</i>	<i>91,2%</i>	<i>91,0%</i>	<i>90,8%</i>	<i>88,6%</i>	
Rémunération principale	1 552 240	1 798 445	1 829 760	1 833 509	1 863 968	1 860 964	3,7%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée*	0	0	0	0	0	313 440	N.C.
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Rémunération du personnel non titulaire (b)	1 552 240	1 798 445	1 829 760	1 833 509	1 863 968	2 174 404	7,0%
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	<i>7,6%</i>	<i>8,7%</i>	<i>8,8%</i>	<i>9,0%</i>	<i>9,2%</i>	<i>10,4%</i>	
= Rémunérations du personnel (a+b)	20 441 527	20 577 837	20 701 450	20 342 878	20 323 112	20 809 174	0,4%
Atténuations de charges**	424 140	648 671	721 893	131 244	52 369	107 762	-24,0%
= Rémunération nette du personnel	20 017 387	19 929 166	19 979 557	20 211 634	20 270 744	20 701 412	0,7%
+ Charges sociales	7 960 576	8 391 719	8 585 341	8 531 151	8 588 590	8 920 067	2,3%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	391 565	418 264	421 387	426 210	412 165	435 781	2,2%
+ Autres charges de personnel	28	20	22	23 440	3 607	74 616	384,5%
= Charges de personnel interne	28 369 556	28 739 169	28 986 306	29 192 436	29 275 106	30 131 875	1,2%
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	<i>28,1%</i>	<i>29,2%</i>	<i>29,6%</i>	<i>29,2%</i>	<i>29,3%</i>	<i>29,6%</i>	
+ Charges de personnel externe	268 074	264 864	255 497	189 217	127 683	117 379	-15,2%
= Charges totales de personnel	28 637 630	29 004 033	29 241 804	29 381 653	29 402 789	30 249 254	1,1%
- Remboursement de personnel mis à disposition**	2 793 226	2 932 842	1 425 459	3 736 184	3 869 593	4 272 130	8,9%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	25 844 404	26 071 191	27 816 345	25 645 468	25 533 196	25 977 124	0,1%

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

* En 2017 création d'une enveloppe de régime indemnitaire des contractuels (313 k€) qui était imputée à tort en indemnités des titulaires.

** Les atténuations de charges (remboursements sur rémunérations du personnel en compte 6419) chutent à partir de 2015 en raison d'une correction de l'imputation des remboursements, versés par les associations, au compte 7084 (en remboursement de personnel mis à disposition). Le compte 6419 utilisé jusque-là est dédié aux seuls remboursements par les agents.

annexe 12 : Financement des investissements (budget principal)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF brute	8 577 323	8 890 380	9 161 159	8 922 390	10 231 104	8 919 798	<i>54 702 153</i>
- Annuité en capital de la dette *	7 523 164	7 352 471	7 412 041	7 303 374	7 451 293	8 649 378	<i>45 691 722</i>
= CAF nette ou disponible *	1 054 159	1 537 908	1 749 118	1 619 015	2 779 811	270 420	<i>9 010 431</i>
TLE et taxe d'aménagement	163 800	71 479	58 319	245 692	122 348	105 738	<i>767 375</i>
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 407 823	1 330 364	1 498 540	1 083 393	841 355	64 584**	<i>6 226 059</i>
+ Subventions d'investissement reçues	2 637 486	2 619 014	1 505 440	1 072 856	979 144	1 303 571	<i>10 117 511</i>
+ Produits de cession	1 068 781	304 847	682 113	64 573	713 502	744 195	<i>3 578 010</i>
+ Autres recettes	0	-117 900	292	0	0	0	<i>-117 608</i>
= Recettes d'inv. hors emprunt	5 277 890	4 207 803	3 744 704	2 466 514	2 656 349	2 218 088	<i>20 571 347</i>
= Financement propre disponible	6 332 049	5 745 712	5 493 821	4 085 529	5 436 159	2 488 508	<i>29 581 778</i>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>62,1%</i>	<i>61,3%</i>	<i>64,9%</i>	<i>65,6%</i>	<i>60,3%</i>	<i>30,9%</i>	<i>Moy 57,5%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	10 202 990	9 374 788	8 468 104	6 228 896	9 019 838	8 041 077	<i>51 335 692</i>
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	2 710 827	713 407	517 536	953 511	915 426	641 933	<i>6 452 639</i>
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-3 800 000	0	0	0	0	0	<i>-3 800 000</i>
- Participations et inv. financiers nets	600 000	0	787 752	0	0	0	<i>1 387 752</i>
+/- Variation autres dettes et cautionnements	3 799 977	908	26 942	475	0	417	<i>3 828 719</i>
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-7 181 745	-4 343 391	-4 306 513	-3 097 352	-4 499 105	-6 194 919	<i>-29 623 024</i>
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-1 072	-10 544	0	0	0	0	<i>-11 616</i>
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-7 182 816	-4 353 935	-4 306 513	-3 097 352	-4 499 105	-6 194 919	<i>-29 634 640</i>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	7 737 897	6 700 000	7 500 000	4 000 000	4 000 000	5 608 465	<i>35 546 363</i>
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	555 081	2 346 065	3 193 487	902 648	-499 105	-586 453	<i>5 911 723</i>

Source : logiciel Anaafi d'après comptes de gestion

* CAF nette non retraitée (11,3 M€ de capital remboursé en 2012, y compris les opérations d'ordre de désensibilisation, soit une CAF nette retraitée négative : -2 746 k€).

** Ce montant correspond à une régularisation de FCTVA 2016 relative à des dépenses d'investissement de 2015. La notification tardive de la préfecture, en date du 20 avril 2018, mentionne un FCTVA 2017 de 1 396 124 € au titre des dépenses d'investissement de 2016. Ce montant apparaîtra dans les comptes seulement en 2018.

annexe 13 : Résultat de la section de fonctionnement (budget principal)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Var. annuelle moyenne</i>
CAF brute	8 577 323	8 890 380	9 161 159	8 922 390	10 231 104	8 919 798	<i>0,8%</i>
- Dotations nettes aux amortissements	8 255 691	6 782 742	7 363 699	7 353 754	5 919 997	5 852 546	<i>-6,6%</i>
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	32 842	-10 009	<i>N.C.</i>
= Résultat section de fonctionnement	321 632	2 107 638	1 797 460	1 568 636	4 278 265	3 077 261	<i>57,1%</i>

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

annexe 14 : Fonds de roulement net global (budget principal)

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	178 018 041	182 988 657	186 653 446	189 779 991	192 312 330	196 760 916	2,0%
+/- Différences sur réalisations	-3 628 335	-4 179 537	-4 970 385	-4 976 578	-4 787 424	-4 987 118	6,5%
+/- Résultat (fonctionnement)	321 632	2 107 638	1 797 460	1 568 636	4 278 265	3 075 901	57,1%
+ Subventions	47 553 427	50 172 441	51 677 881	52 750 737	53 729 881	55 033 452	3,0%
<i>dont subventions transférables</i>	2 003 598	0	0	0	0	0	-100,0%
<i>dont subventions non transférables</i>	45 549 829	50 172 441	51 677 881	52 750 737	53 729 881	55 033 452	3,9%
+ Provisions pour risques et charges	0	0	0	0	32 842	22 833	N.C.
+ Dettes financières (hors obligations)	58 048 853	57 395 474	57 456 490	54 152 641	50 701 348	47 660 018	-3,9%
= Ressources stables (E)	280 313 619	288 484 673	292 614 892	293 275 426	296 267 241	297 566 003	1,2%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	259 817 426	265 858 934	266 894 266	261 750 090	262 572 666	262 624 711	0,2%
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	14 100 443	14 091 188	13 864 586	14 057 649	14 196 338	14 016 175	-0,1%
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	1 196 221	1 255 433	1 227 612	1 145 926	1 128 350	1 176 297	-0,3%
<i>dont immobilisations corporelles</i>	241 640 631	247 425 822	247 927 827	242 672 273	243 373 734	243 557 997	0,2%
<i>dont immobilisations financières</i>	2 880 131	3 086 491	3 874 243	3 874 243	3 874 243	3 874 243	6,1%
+ Immobilisations en cours	142 210	167 769	191 721	167 170	46 458	2 042 180	70,4%
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	20 175 174	19 947 890	19 947 890	25 037 056	27 992 101	27 992 101	6,8%
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	32 785	32 785	72 785	72 785	69 350	69 350	16,2%
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	-10 544	0	0	0	0	0	-100,0%
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	1 137 867	975 314	812 761	650 208	487 655	325 102	-22,2%
= Emplois immobilisés (F)	281 294 917	286 982 690	287 919 423	287 677 309	291 168 229	293 053 444	0,8%
= Fonds de roulement net global (E-F)	-981 298	1 501 982	4 695 469	5 598 117	5 099 013	4 512 559	
<i>en jours de charges courantes</i>	-7,1	10,8	33,6	38,6	36,3	30,5	

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

annexe 15 : Besoin en fonds de roulement (budget principal)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
Redevables et comptes rattachés	1 015 817	1 030 901	2 043 751	371 598	305 613	351 042	853 120
<i>Dont redevables</i>	355 430	392 507	2 036 444	326 749	275 402	264 059	608 432
- Encours fournisseurs	2 284 664	784 237	526 427	803 544	629 936	552 961	930 295
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	1 392 487	59 857	183 147	130 738	51 565	58 190	312 664
- Dettes et créances sociales	3 975	125	13 121	9 997	14 702	38 770	13 448
- Dettes et créances fiscales	161 758	3 297	111 145	0	4 859	0	46 843
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-1 307 100	-1 381 247	760 428	-1 371 984	-2 376 286	-2 279 954	-1 326 024
- Autres dettes et créances	-177 503	199 653	2 431 766	3 927 676	3 002 834	2 433 448	1 969 646
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	66 253	11 160	0	10 926	461	0	14 800
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	50 537	45 376	1 600	3 381	406 140	335	84 562
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	742 916	78 240	136 495	394 362	6 831	0	226 474
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	2 361 303	133 481	55 519	93 412	69 132	146 530	476 563
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**</i>	873 727	-516 057	1 677 013	3 038 544	2 203 173	2 170 879	1 574 546
= Besoin en fonds de roulement global	50 022	1 424 836	-1 799 135	-2 997 635	-970 432	-394 183	-781 088
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	0,4	10,2	-12,9	-20,7	-6,9	-2,7	

Source : logiciel Anaft d'après comptes de gestion

* présentation en valeur absolue

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

GLOSSAIRE

AMCV	Association du <i>management</i> de centre-ville
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
BA	budget annexe
BTP	bâtiment et travaux publics
CA	communauté d'agglomération
CAA	cour administrative d'appel
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CCI	chambre de commerce et d'industrie
CE	Conseil d'État
CGCT	code général des collectivités territoriales
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CH	centre hospitalier
CRC	chambre régionale des comptes
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DOB	débat d'orientations budgétaires
DRFIP	direction régionale des finances publiques
DRIRE	direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps-plein
FCTVA	fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
GIAT	groupement industriel des armements terrestres
GPV	grand projet de ville
ha	hectare
IDF	Ile-de-France
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IUT	institut universitaire de technologie
k€	kilo euros = millier d'euros
loi ALUR	loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
loi SRU	loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
M€	million d'euros
Md€	milliard d'euros
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPH	office public de l'habitat
PACS	pacte civil de solidarité
PLU	plan local d'urbanisme
PPI	plan pluriannuel d'investissement
RN	route nationale
SEM	société d'économie mixte
SEML	société d'économie mixte locale
SPA	service public administratif
SPIC	service public industriel et commercial
TH	taxe d'habitation

TPE	très petite entreprise
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
VNC	valeur nette comptable
ZAC	zone d'aménagement concerté
ZAE	zone d'activités économiques

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 19 avril 2019 de M. Gérard Trémège, maire de la commune de Tarbes.

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

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



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie
sont disponibles sur le site :

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

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

occitanie@crtc.ccomptes.fr

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