

Rapport de l'ordonnateur de la collectivité relatif aux actions entreprises à la suite des observations de la Chambre Régionale des Comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Tulle concernant l'exercice 2015 jusqu'à début 2023

L'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ». Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ». Dans ce cadre, la CRC demande au maire de préciser les suites que la collectivité aura pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

La CRC avait formulé dix recommandations dans son rapport.

Le présent rapport établi par l'ordonnateur de la commune fait état des suites données par la collectivité aux recommandations formulées dans le rapport d'observations de la Chambre Régionale des Comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Tulle.

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

La délibération par laquelle le conseil municipal donne délégation au Maire et aux Adjoints conformément aux articles L2122-22 et L2122-18 du Code Général des Collectivités Territoriales a été revue.

Ainsi, une délibération du 11 avril 2023 abroge et remplace la délibération du 29 septembre 2020 par laquelle le conseil municipal donnait délégation au Maire et aux Adjoints conformément aux articles L2122-22 et L2122-18 du Code Général des Collectivités Territoriales.

- L'article 2 alinéa 2 de ladite délibération précise notamment que le conseil municipal donne délégation au Maire pour :

Procéder à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change ainsi que prendre les décisions mentionnées au III de l'article L1618-2 et de l'article L 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et passer à cet effet les actes nécessaires dans les conditions et limites fixées ci-après : Pour réaliser tout investissement et dans la limite de 3 millions d'euros, le Maire contracte tout emprunt à court, moyen et long terme, à un taux compatible avec les dispositions légales et réglementaires applicables en cette matière.

Le contrat de prêt pourra comporter une ou plusieurs des caractéristiques ci-après :

- la faculté de passer du taux variable au taux fixe ou du taux fixe au taux variable,
- la faculté de modifier une ou plusieurs fois l'index relatif au(x) calcul(s) du ou des taux d'intérêt,
- des droits de tirages échelonnés dans le temps avec la faculté de remboursement anticipé et/ou de consolidation (lignes de trésorerie),
 - la possibilité d'allonger la durée du prêt,
 - la faculté de modifier la périodicité et le profil de remboursement,
 - la faculté de procéder à un différé d'amortissement.

Ces dispositions s'appliquent aux emprunts classiques, obligataires ou en devises, mais aussi aux emprunts assortis d'une option de tirage sur une ligne de trésorerie de type C.L.T.R (Contrat Long Terme Renouvelable).

Par ailleurs, le Maire peut conclure tout avenant destiné à introduire dans le contrat initial une ou plusieurs des caractéristiques ci-dessus.

Les opérations financières utiles à la gestion des emprunts recouvrent également les opérations suivantes :

- le réaménagement de la dette (remboursement par anticipation, renégociation contractuelle).
- toutes autres opérations financières utiles à la gestion de la dette.

La décision de procéder au réaménagement de la dette de la collectivité et la décision de souscrire des lignes de trésorerie, sont pareillement déléguées au maire. »

• L'article 2 alinéa 14 de ladite délibération précise notamment que le conseil municipal donne délégation au Maire pour :

Exercer, au nom de la commune, et dans la limite de 130 000 euros les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues à l'article L. 211-2 ou au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal, étant précisé que le droit de préemption s'applique sur la totalité des zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) du territoire de la commune et qu'il s'agit d'un droit de préemption renforcé c'est-à-dire s'appliquant sur tous les biens immobiliers y compris les lots de copropriété. »

La délibération du 11 avril 2023 donnant délégation au Maire et aux Adjoints conformément aux articles L2122-22 et L2122-18 du Code Général des Collectivités Territoriales est jointe en annexe.

Les arrêtés afférents aux délégations de fonctions données aux adjoints et aux conseillers municipaux dans les domaines de la communication interne et externe, l'action sociale et sanitaire, la culture, les patrimoines et les jumelages, le commerce, les commémorations, la propreté urbaine et l'accessibilité et la vie de quartier ont été revus afin de préciser le périmètre des délégations.

Ainsi, les arrêtés donnant délégations de fonctions et de signature aux Premier, Deuxième, Troisième, Huitième adjoints ainsi qu'au conseiller délégué à la Propreté urbaine et aux Commémorations ont été refaits, les précédents ayant été abrogés.

Les arrêtés des Premier, Deuxième, Troisième, Huitième adjoints ainsi que du conseiller délégué à la Propreté urbaine et aux Commémorations sont joints en annexe.

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

Une convention de principe pour la mise à disposition de locaux communaux en faveur d'associations ou de syndicats a été formalisée au vu des observations formulées par la Chambre Régionale des Comptes.

La convention prévoit notamment que la durée de la mise à disposition ne peut excéder le 31 décembre 2026 sans possibilité de reconduction tacite. Elle prévoit également que la mise à disposition intervient moyennant une redevance.

Cette convention a été approuvée par une délibération du conseil municipal en date du 11 avril 2023.

La délibération du 11 avril 2023 portant approbation de la convention de principe pour la mise à disposition de locaux communaux en faveur d'associations ou de syndicats est jointe en annexe.

Concernant la valorisation du coût budgétaire des mises à disposition, la procédure interne a été modifiée et la Ville devrait être en mesure de lister la totalité de ces coûts sur le compte administratif 2024.

Le compte administratif 2023 comprendra une première réactualisation et la procédure a été revue en interne pour que la valorisation exhaustive soit faite sur le compte administratif 2024.

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

Le plan pluriannuel d'investissement est inséré au rapport d'orientations budgétaires depuis 2023 joint au dossier du conseil municipal à l'ordre du jour duquel est inscrit le débat d'orientations budgétaires.

Le rapport d'orientations budgétaires 2023 et la délibération actant le débat d'orientations budgétaires 2023 sont joints en annexe.

Le rapport d'orientations budgétaires 2024 et la délibération actant le débat d'orientations budgétaires 2024 sont joints en annexe.

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

Les rapports d'orientations budgétaires 2023 et 2024 ont été publiés sur le site internet de la Ville.

Les délibérations approuvant les conventions liant la Ville à des associations bénéficiant d'une subvention municipale supérieure à 23 000 € ont été publiées sur le site internet de la Ville.

Une capture d'écran de la publicité de ces documents sur le site internet de la Ville est jointe en annexe.

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

Un guide du contrôle interne des régies a été établi par le service comptabilité-finances de la collectivité.

La rédaction de ce guide s'inscrit dans une procédure de contrôle et d'accompagnement des régies établie en lien avec les services de la DGFIP.

Ce travail a notamment pour objet :

- la réalisation et le suivi d'un fichier commun des régies avec enrichissement continu.
- la co-construction d'une matrice sommaire des risques permettant de prioriser les régies à contrôler.
- la programmation annuelle des vérifications en y incluant des audits conjoints (la périodicité de vérification variant avec le degré de risques).
- la circularisation et le partage des informations concernant les régies (remises de service, absences, dysfonctionnements, ...)
- la mise en œuvre d'actions de formation conjointes à destination des régisseurs, la mise à disposition de documentations et d'outils facilitant la gestion.

Ce guide a été approuvé par délibération du conseil municipal en date du 3 octobre 2023.

Suite à l'approbation du guide du contrôle des régies, un travail conjoint avec le SGC de Tulle a été fait afin d'établir un fichier de suivi des régies avec la cotation des risques.

Des vérifications de régie seront effectuées dans l'année.

L'ensemble des régisseurs de la collectivité ont suivi une formation CNFPT début 2023.

La délibération du 3 octobre 2023 approuvant le guide du contrôle interne des régies est jointe en annexe.

Le fichier de suivi des régies avec la cotation des risques établi en lien avec le SGC est joint en annexe.

Une convocation et une attestation de suivi de la formation mise en œuvre à l'attention des régisseurs avec le CNFPT début 2023 sont jointes en annexe.

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

Un travail de mise en concordance a été engagé depuis plusieurs mois avec les services de la Trésorerie Principale.

Les premiers résultats font apparaître une diminution des écarts sans que ceux-ci n'aient pu être complètement résorbés.

Les difficultés proviennent d'opérations anciennes effectuées par la Trésorerie Principale lors du passage à Hélios.

Les services de la Ville et de la Trésorerie Principale continuent à œuvrer pour obtenir à terme une concordance pleine et entière.

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

A date, toutes les opérations de travaux achevées sur les exercices antérieurs ont été transférées sur des comptes d'immobilisations corporelles.

Une procédure a été mise en place par la Ville pour gérer ces flux à chaque fin d'exercice.

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

Un travail a été effectué par la Trésorerie Principale pour parvenir à une concordance de l'encours de la dette entre les états du compte administratif et du compte de gestion.

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

La collectivité n'envisage pas de mettre en place un système automatisé.

La vérification du temps de travail est confiée aux encadrants de proximité.

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

A compter de 2024, la prime de fin d'année n'est plus versée aux agents.

Le montant de cette prime est intégré dans le RIFSEEP.

Ainsi, l'IFSE allouée aux agents à compter de 2024 comprend le montant mensuel du régime indemnitaire fixé pour chaque groupe de fonctions défini dans le cadre de l'instauration du RIFSEEP ainsi qu'une part de la prime de fin d'année, le montant de celle-ci étant désormais proratisé sur douze mois (8,33 € correspondant à la proratisation à la demande du Trésorier d'une première part de la prime de fin d'année + 13,33 € correspondant à la proratisation à la demande de la Chambre Régionale des Comptes des 160 € versés jusqu'alors en novembre).

Une note du directeur général des services à l'attention des agents a été établie le 25 janvier 2024 et diffusée à l'ensemble des personnels en vue de leur faire part de la fin du paiement de la prime de fin d'année.

La note susmentionnée, l'arrêté portant attribution de l'IFSE à un agent établi dans ce contexte ainsi que ses bulletins de paie de décembre 2023 et janvier 2024 sont joints en annexe. Il est précisé qu'un arrêté similaire a été pris pour chaque agent.

Au-delà des recommandations formalisées, le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes fait état des points suivants :

Prévention des conflits d'intérêt à améliorer : La CRC mentionne dans son rapport que selon l'ordonnateur, la commune est attentive à la prévention des conflits d'intérêt et fait en sorte qu'aucun élu communal intéressé au sens des dispositions de l'article L2131-11 du CGCT ne prenne part à l'élaboration et au vote des décisions afférentes mais sans indiquer les procédures mises en œuvre pour y parvenir. Ces précautions qui seraient prises ne sont pas de nature à éviter tous les risques de conflits d'intérêts. Pour prévenir la constitution de l'infraction de prise illégale d'intérêts prévue par l'article 432-12 du code pénal, la règle normale pour l'élu consisterait à ne pas prendre part aux délibérations, cela rendant selon les dispositions de l'article L2131-11 du CGCT, illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet soit en leur nom personnel soit comme mandataires. Cela impliquerait que l'élu sorte de la salle dans laquelle se tient le conseil municipal et ne participe à aucun travail préparatoire en commissions. Ces précautions doivent être mentionnées au procès-verbal de la séance. La simple participation d'un élu à l'organe délibérant, même sans vote, suffit à caractériser le délit lorsque l'élu a un intérêt dans l'affaire examinée. La commune est représentée au sein de six associations et de la mission locale qu'elle soutient. Aussi, il conviendrait que les personnes intéressées ne participent pas aux délibérations d'octroi de subventions et que cette disposition soit mentionnée dans les délibérations en cause.

Il est acté que les « élus intéressés » à l'affaire ne participent ni aux travaux préparatoires en commission, ni aux débats, ni au vote des délibérations liés à cette affaire.

Les élus en sont informés.

Les délibérations en feront état.

Subvention aux associations - Communication des documents à améliorer et des objectifs à préciser : Huit organismes de droit privé ont perçu au cours de la période au moins une fois une aide publique de la commune d'un montant supérieur à 23 000 €. Au cours de la période sous revue et pour l'ensemble de ces organismes bénéficiaires, une convention avait été passée. Aucun compte rendu financier n'a été communiqué à la municipalité durant la période sous revue. Seules les associations Des lendemains qui chantent et Cité de l'accordéon ont fait parvenir leurs comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes qui compte tenu notamment de l'insertion d'un compte de résultat analytique peuvent s'apparenter à un compte rendu financier. Il en va de même pour les associations sportives qui se sont vues

attribuer une subvention supérieure à 23 000 € et qui n'ont transmis qu'un compte de résultat, parfois sommaire, pour certaines accompagné d'un bilan. Le format du compte rendu financier devra donc évoluer pour être conforme à la réglementation.

Les cinq associations du domaine culturel ayant perçu une subvention comprise entre 7500 € et 23 000 € ont conclu une convention avec la collectivité.

Les conventions mentionnent les rubriques prévues par la réglementation mais ne fixent pas d'objectifs particuliers. Des objectifs détaillés permettraient d'amorcer un pilotage plus abouti afin d'orienter précisément l'utilisation des subventions publiques dans l'intérêt général des usagers. Le caractère insuffisamment précis des objectifs fixés aux organismes ne permet pas d'en évaluer l'atteinte, ni d'assurer un contrôle des aides attribuées.

La collectivité gagnerait également à décrire les actions associées aux subventions exceptionnelles, comme le prévoit la politique de subventionnement de la Ville, d'autant que l'organisme aidé se doit, dans ce cas, de réserver un budget prévisionnel dédié et doit produire un compte rendu financier attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention.

Les dossiers de demande de subventions annuelles devant être renseignés par les associations ont été revus afin de prendre en compte les observations formulées.

Les obligations de publicité et de certification des comptes sont notamment mentionnées dans les dossiers.

Le dossier de demande de subvention 2024 est joint en annexe. Le précédent dossier de demande de subvention établi en 2016 est également joint en annexe à titre de comparaison.

La convention liant la Ville et les associations percevant une subvention d'un montant supérieur à 23 000 € ou 7 500 € pour les associations sportives et culturelles a été revue dès 2023.

Les articles 3 et 5 de la convention relatifs successivement à l'utilisation de la subvention et aux justificatifs à produire ont été modifiés.

La convention de principe liant la Ville et les associations percevant une subvention d'un montant supérieur à 23 000 € ou 7 500 € pour les associations sportives et culturelles établie en 2023 est jointe en annexe. La précédente convention est également jointe en annexe à titre de comparaison.

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

Lors du contrôle, l'encours de dette de la Ville de Tulle comprenait deux emprunts à risque (DEXIA devenu SFIL) classés en 5 E sur la charte Gissler.

L'un de ces emprunts a été recapitalisé en taux fixe avant l'été 2023 et ne présente donc plus de risque majeur.

Le second emprunt fait l'objet d'une provision pour risque.

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

La Ville est consciente de la fragilité de son autofinancement, fragilité renforcée par la forte évolution des charges courantes et de la masse salariale. Elle a donc rebâti un plan pluriannuel d'investissement plus resserré et tenant compte des évolutions de charges de fonctionnement.

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

La collectivité s'est engagée dans la lutte contre le gaspillage en associant et sensibilisant tous les acteurs de la chaîne de production et de service des repas aux enfants.

La constitution des repas a été modifiée en passant de cinq à quatre composants dans le respect des équilibres alimentaires.

Afin de consolider et garantir une stabilité des recettes, la collectivité a mis en place une tarification au forfait.

ANNEXES