



Le président

Bordeaux, le 28 décembre 2017

à

Monsieur le Maire
de la commune de Bordeaux

Dossier suivi par :
Jean-Pierre ROLLAND, Greffier de la 1^{re} section
T. 05 56 56 47 00
Mél : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Hôtel de ville
Place Pey Berland
33077 BORDEAUX Cedex

Contrôle n° 2016-0008

Objet : notification des observations définitives relatives au contrôle
des comptes et de la gestion de la commune de Bordeaux

P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bordeaux concernant les exercices 2010 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'à la directrice départementale ou, le cas échéant, régionale des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que 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 »*.

Il retient ensuite que « *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, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BORDEAUX (Gironde)

Exercices 2010 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 31 octobre 2017.

SOMMAIRE

1	- La synthèse générale du rapport	6
2	- La récapitulation des recommandations	11
3	- La procédure	13
4	- L'environnement communal	13
4.1	- Une ville attractive dont la population s'accroît	13
4.2	- Les premières conséquences du processus de métropolisation	14
4.2.1	- Le bilan des transferts de compétences et d'équipements à fin 2016	14
4.2.2	- La récupération par Bordeaux-Métropole de deux compétences intercommunales exercées jusque-là à tort par la ville	16
4.2.3	- Les effets des transferts sur les flux financiers entre la ville et la métropole	17
4.3	- Les relations avec les tiers	19
4.3.1	- Les relations avec le monde associatif	19
4.3.2	- Les clubs sportifs : les conditions d'occupation du stade Chaban-Delmas	21
4.3.3	- La fin de l'exploitation sous la forme d'une régie intéressée de plusieurs grands équipements sportifs	22
4.4	- Des indemnités de fonction versées à tous les élus	23
4.5	- Synthèse intermédiaire	23
5	- La gestion des ressources humaines	24
5.1	- Les effectifs	24
5.1.1	- Une augmentation de 207 agents permanents entre 2010 et 2015	24
5.1.2	- La nécessité de renforcer la vision prospective	25
5.1.3	- Les caractéristiques de l'effectif	26
5.2	- La mutualisation des personnels avec Bordeaux-Métropole	27
5.2.1	- 30 % de l'effectif transféré à Bordeaux-Métropole	27
5.2.2	- Le processus de mutualisation	27
5.3	- Le temps de travail	29
5.3.1	- Une forte proportion d'agents non soumise à l'obligation des 1 607 heures	29
5.3.2	- Les modalités spécifiques à la ville de récupération des temps travaillés au-delà des obligations légales	31
5.3.3	- Un absentéisme qui ne cesse de progresser	32
5.4	- La gestion des agents et des rémunérations	34
5.4.1	- La gestion des agents et des carrières	34
5.4.2	- La coexistence de nombreuses rémunérations accessoires	36
5.4.3	- Un salaire moyen en progression à partir de 2014	40
5.4.4	- Les dépenses d'action sociale et les avantages en nature	41
5.5	- Synthèse intermédiaire	43
6	- La fiabilité des comptes et l'organisation budgétaire	45
6.1	- La qualité de l'information comptable	45
6.1.1	- Des annexes presque complètes entachées de quelques anomalies	45
6.1.2	- Les imputations comptables et les écritures relatives aux deux contrats de partenariat	46
6.2	- La connaissance du patrimoine	47
6.2.1	- La concordance entre l'état de l'actif du comptable public et l'inventaire de l'ordonnateur	47
6.2.2	- Un montant trop élevé d'immobilisations en cours	47
6.2.3	- Des restes à recouvrer nombreux mais mieux suivis en fin de période	48
6.2.4	- Des provisions insuffisantes à fin 2015 et qu'il convient de mieux justifier	49

6.3	- L'arrêté des comptes	50
6.3.1	- Le rattachement des charges et des produits à l'exercice	50
6.3.2	- Les anomalies relevées dans la gestion des restes à réaliser	50
6.4	- L'organisation comptable et budgétaire	52
6.4.1	- L'acquisition en 2012 d'un nouveau système d'information financière et l'instauration d'un règlement financier en 2013	52
6.4.2	- Une convention de service comptable et financier qui va être actualisée	52
6.4.3	- Une reconfiguration à prévoir du rapport remis avant le débat d'orientation budgétaire (DOB)	52
6.5	- Des régies nombreuses dont le suivi reste trop perfectible	53
6.5.1	- Des contrôles sur pièces et sur place menés conjointement avec les services du comptable	53
6.5.2	- ...qui ont permis de détecter de nombreuses difficultés mais non de les régler	53
6.6	- Un délai global de paiement perfectible	56
6.7	- Synthèse intermédiaire	56
7	- La situation financière du budget principal	57
7.1	- La section de fonctionnement	57
7.1.1	- Les données chiffrées	57
7.1.2	- Des produits de gestion supérieurs aux moyennes de comparaison et ponctuellement très élevés en 2015	58
7.1.3	- Des charges en croissance continue entre 2010 et 2015	66
7.1.4	- Un autofinancement satisfaisant jusqu'en 2015 mais qui peine à couvrir la charge de la dette en 2016	71
7.2	- La section d'investissement	72
7.2.1	- Un effort d'investissement très soutenu et inscrit dans une perspective pluriannuelle	72
7.2.2	- Une contribution non négligeable des produits de cession au financement des investissements	73
7.2.3	- Un endettement qui a doublé entre 2010 et 2015	74
7.3	- Les perspectives	77
7.4	- Synthèse intermédiaire	77
8	- Les grands investissements de la période	78
8.1	- La cité municipale	78
8.1.1	- Le choix de la formule du contrat de partenariat validé par le juge d'appel	78
8.1.2	- Un dialogue compétitif riche qui n'a pas couvert tous les besoins	79
8.1.3	- Un bâtiment livré quatre jours après l'expiration du délai contractuel avec de nombreuses réserves et le paiement de pénalités par le partenaire	80
8.1.4	- Un bâtiment dont le bilan énergétique n'était pas encore positif en 2016	81
8.1.5	- Un projet entièrement financé par la ville	82
8.2	- La Cité du Vin	86
8.2.1	- Un projet complexe et évolutif partiellement piloté par la ville	86
8.2.2	- L'appel au mécénat et ses conséquences	87
8.2.3	- Un investissement hors taxe de 83 M€ plus coûteux que prévu pour la collectivité (+20 M€)	88
8.2.4	- Un risque final d'exploitation supporté par la ville en dépit du caractère partenarial du projet	91
8.3	- Synthèse intermédiaire	92
9	Annexe 1 : La gestion des ressources humaines	95
10	Annexe 2 : Les comptes et la situation financière	101
11	Annexe 3 : Les grands investissements de la période	108

1 – LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

Le présent rapport porte sur la gestion de 2010 à fin 2016 de la commune de Bordeaux, neuvième commune de France (243 626 habitants en 2013). Il est organisé en cinq grandes parties : les relations de la commune avec son environnement en particulier Bordeaux-Métropole (1), la gestion des ressources humaines (2), la fiabilité des comptes et l'organisation budgétaire (3), la situation financière (4) et la construction de deux grands équipements, la cité administrative et la Cité du Vin (5). Deux événements majeurs ont caractérisé la période récente en dehors de la poursuite de l'essor démographique et de la forte croissance du tourisme avec l'accueil de six millions de visiteurs en 2015, soit trois fois plus qu'en 2000 : la mise en service de plusieurs grands équipements publics au cœur de la ville (Auditorium, pont levant Chaban-Delmas, Grand Stade, cité municipale, Cité du Vin en juin 2016, etc.), tous bâtis à son initiative à l'exception du pont levant, et la transformation de la communauté urbaine en métropole en application de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi MAPTAM.

1) Entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} janvier 2018, Bordeaux aura progressivement transféré à Bordeaux-Métropole, les compétences que la loi MAPTAM a rendues métropolitaines ainsi que celles devenues communautaires au début des années 2000, que les villes continuaient à tort d'exercer telles que l'entretien de la voirie et son nettoyage, ou encore la gestion des parcs de stationnement. Le processus de métropolisation a également entraîné la création de services communs. Au total, 1 320 agents ont rejoint la métropole en 2016 dont 5 au titre des compétences nouvellement transférées, 258 au titre des compétences exercées indûment et 1 057 au titre de la mutualisation de services communs, moyennant le règlement d'une compensation annuelle de 81 M€. La ville lui a remis, en parallèle, des équipements dont le Palais des Congrès, le Parc des Expositions et le Grand Stade au 1^{er} janvier 2017. Les transferts des bâtiments de l'Opéra national de Bordeaux (Grand-Théâtre et Auditorium principalement) et de la Cité du Vin ont été retardés pour ne pas alourdir le montant des compensations à verser en contrepartie. Une modification législative de l'affectation budgétaire de l'attribution de compensation, intervenue le 29 décembre 2016, devrait inciter la ville et la métropole à reconsidérer ce projet. La ville paraît bien organisée dans le suivi des associations et le contrôle des subventions attribuées. En réponse aux observations provisoires, le maire a annoncé la mise en place récente d'un plan de contrôle pluriannuel de l'ensemble des concours versés par la ville et la métropole en vue de vérifier régulièrement la situation financière des satellites associatifs et le respect des engagements pris. Dans les relations avec ses partenaires sportifs, l'instruction a mis en évidence la nécessité d'actualiser le niveau de la redevance d'occupation du stade Chaban-Delmas payée par le club de rugby professionnel Union-Bordeaux-Bègles (UBB), en fonction des avantages de toute nature que celui-ci en retire. Elle a aussi permis de constater que depuis 2013, l'exploitation de plusieurs grands équipements sportifs, dont la patinoire et le vélodrome, est organisée sous une forme plus satisfaisante du point de vue des intérêts de la ville.

2) En 2015, avant mutualisation, la ville employait 4 469 agents soit 207 de plus qu'en 2010. L'augmentation de l'effectif municipal enregistrée sur la période (+4,9 %), plus rapide que celle de la population (+2,6 %), n'a pas dégradé le taux d'administration qui était d'un agent pour 55 habitants en 2015. La majeure partie des emplois créés concerne la catégorie C et la direction dont la compétence s'étend sur les écoles et sur les crèches. Ramené à 3 155 agents au 1^{er} janvier 2016, après transfert de 30 % des personnels aux services mutualisés, l'effectif municipal se serait accru de 65 agents au cours de l'année 2016 dont 32 auraient rejoint la direction générale de l'éducation, sport et société. Cette évolution corroborerait les anticipations de la ville qui estime que la croissance démographique obligerait à créer 60 emplois supplémentaires par an, à contexte inchangé. Selon les données disponibles, la mutualisation n'a pas déformé la pyramide des âges : un cinquième des agents est toujours âgé de 55 ans et plus, ce qui offre un levier d'action pour éventuellement comprimer le niveau des dépenses de personnel, dans les années à venir. Le plan prévisionnel et pluriannuel de recrutement, dont l'élaboration avait été annoncée en 2014, a été transformé en plan annuel dans la perspective de la mutualisation. Il apparaît nécessaire de le mettre maintenant en place, et plus généralement de renforcer la vision prospective des ressources humaines, dans un contexte d'accroissement des besoins lié à l'arrivée de nouvelles populations. En réponse aux observations provisoires, la ville a annoncé la mise à l'étude d'un « *plan pluriannuel de fonctionnement* » destiné à anticiper l'impact des ouvertures et fermetures d'équipements sur les effectifs qui y sont rattachés.

La délibération n° 2006-618 du 18 décembre 2006 fixe le principe général d'une durée de travail annuelle de 1 607 heures après rajout de deux minutes quotidiennes au titre de la journée de solidarité. Après mutualisation, 41 % des agents (1 306 agents) y échappent cependant car ils relèvent de régimes dérogatoires mis en place en considération de sujétions particulières. La proportion élevée de bénéficiaires couplée aux modalités de récupération prévues (par attribution de jours de congé supplémentaires et non par allègement des obligations horaires) invite à s'interroger sur le bienfondé de ces régimes, parfois plus favorables que ceux offerts aux personnels d'autres organismes œuvrant dans les mêmes secteurs d'activité (exemple de l'accueil en crèche). Plusieurs d'entre eux ont, en plus, été mis en place sans délibération, après avis du comité technique paritaire, ce qui rend leur régularité très incertaine.

D'autres avantages spécifiques présentent la même fragilité : les « *comptes de stockage* » qui comptabilisent des heures supplémentaires non récupérées, effectuées entre 1998 et 2006, pour les restituer aujourd'hui sous forme de jours de congé ; les deux dispositifs de jours de récupération ouverts aux agents qui participent à la célébration des mariages et aux opérations électorales ; ou encore l'acceptation de motifs d'absence non reconnus par les textes nationaux. La diversité des actions déployées par la ville pour lutter contre l'absentéisme n'a pas réussi à l'endiguer. Celui des agents titulaires s'est ainsi détérioré de façon continue entre 2010 et 2015, avec une augmentation de 6,9 jours du nombre total de jours d'absence par agent. La maladie ordinaire a conforté sa prédominance parmi les causes du phénomène. Le bilan social de 2015 indique qu'un peu plus de la moitié des absences pour maladie ordinaire (51,1 %) se rapporte à des agents appartenant à la classe d'âge 40-54 ans. Dans son courrier, le maire a tenu à rappeler certains facteurs explicatifs évoqués au plan national pour expliquer la dégradation de l'absentéisme dans les collectivités locales, tels que le vieillissement des effectifs, la présence, en leur sein, d'une forte proportion de personnels d'exécution exposés aux troubles musculo-squelettiques, ou encore les réformes territoriales en cours qui obligent de nombreux agents à rejoindre une nouvelle collectivité ou modifier leurs compétences. Il cite également, comme autre motif, l'accroissement de la charge de travail résultant de l'ouverture des nouveaux équipements municipaux destinés à répondre à l'augmentation de la population.

Comme beaucoup d'autres collectivités territoriales, l'organisme a rendu quasi-systématique l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale en violation du droit en vigueur, et les taux d'avancement de grade, bien que réguliers, sont plus favorables que ceux en vigueur dans les administrations de l'État. Organisé par plusieurs délibérations, parfois longues et complexes, le régime indemnitaire comprend de nombreuses indemnités spécifiques, la plupart non adossées à un texte national, dont certaines ont été versées jusqu'en février 2016 sans délibération, sur la base d'un simple avis du comité technique paritaire. Censées rétribuer des fonctions d'encadrement ou des sujétions particulières, elles se superposent très souvent à la NBI allouée à plus d'un agent sur deux.

En matière d'avantages en nature, 85 logements ont été concédés à des agents, tous au nom d'une nécessité absolue de service. Il appartient à la ville de vérifier sans tarder que leurs occupants remplissent bien une obligation de disponibilité totale comme l'exige le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012. Cette remise à plat aurait dû intervenir avant le 1^{er} septembre 2015. Au 1^{er} janvier 2016, la flotte de véhicules municipaux (8 véhicules de fonction, 186 véhicules de service et 366 utilitaires) a été transférée à Bordeaux-Métropole qui en assure dorénavant la gestion via des contrats d'engagement passés avec la ville. En incorporant au numérateur les véhicules utilitaires assimilables à des véhicules légers (224 sur 366), le taux d'équipement par agent s'établissait, à fin 2015, à un véhicule pour 10,7 agents. Il était à peine meilleur que celui des conseils départementaux de la Gironde (8,74 en 2014) et du Lot-et-Garonne (9,3 en 2014) avec une meilleure optimisation grâce à la mise en place, en août 2014, d'un pool de 50 véhicules en « *auto partage* » et à l'absence d'affectation nominative des véhicules autres que ceux de fonction et ceux pour lesquels un remisage à domicile est autorisé (43 agents).

Dans son courrier de réponse aux observations provisoires, le maire a annoncé son intention de faire corriger les irrégularités relevées par la chambre en matière de gestion des ressources humaines, après, pour certaines d'entre elles, concertation avec les organisations représentatives du personnel. Il a annoncé le lancement d'une vérification de l'adéquation du parc automobile aux besoins des services.

3) La concordance entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable tend à indiquer que la ville a une bonne connaissance de son patrimoine. En revanche, les provisions constituées à fin 2015 ainsi que les admissions en non-valeur étaient sous-dimensionnées au regard de l'ampleur du portefeuille de créances dont beaucoup ont peu de chances d'être recouvrées du fait de leur ancienneté. Sous l'impulsion du comptable public et de la nouvelle direction financière issue de la mutualisation, le conseil municipal a apuré, en 2016, une grande partie des créances définitivement compromises. Ce mouvement de régularisation devra être poursuivi car près d'un tiers de la valeur globale des sommes restantes non recouvrées concerne des créances antérieures au 31 décembre 2012. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a annoncé l'adoption, le 10 juillet 2017, d'un nouveau dispositif de provisionnement systématique et progressif qui conduira, en quatre ans, à provisionner entièrement les créances douteuses.

En matière d'arrêté des comptes, deux offres bancaires ne revêtaient par le caractère certain exigé par la réglementation pour être qualifiées de restes à réaliser. En les ôtant des recettes d'investissement, les résultats annuels de 2013 et 2015 deviennent déficitaires, loin cependant du seuil de saisine de 5 % fixé à l'article L.1612-14 du CGCT. La ville ne constate pas de restes à réaliser pour les opérations d'investissement suivies en autorisations de programme (AP).

Cette pratique, que la ville justifie par des éléments de doctrine parfois anciens, et non par un texte réglementaire, serait répandue parmi les collectivités. Elle repose sur une lecture partielle de la notion de restes à réaliser qui ne relève pas uniquement du registre budgétaire, à la différence de la technique des AP/CP. Les emprunts enregistrés en restes à réaliser des exercices 2014 et 2015, inscrits automatiquement en recettes des budgets primitifs 2015 et 2016, n'ont pas été mobilisés ; ils ont eu, pour seule finalité, d'équilibrer les comptes clos alors que selon l'article L. 1612-4 du CGCT, l'équilibre réel d'un budget d'une collectivité territoriale suppose une évaluation sincère des recettes et des dépenses. La non mobilisation des emprunts inscrits en restes à réaliser a été palliée par l'affectation permanente d'une partie des ressources de trésorerie à la couverture de besoins de la section d'investissement, pour un encours d'environ 10 M€ jusqu'en février 2016. La conjugaison de ces trois pratiques - non constatation des crédits de paiement engagés et non mandatés, non levée des emprunts inscrits en restes à réaliser et mobilisation permanente d'une partie des lignes de trésorerie - a contribué au report d'un exercice à l'autre d'une partie du besoin de financement de la section d'investissement. Dans son courrier de réponse aux observations provisoires, le maire a maintenu son désaccord avec l'analyse de la chambre en contestant notamment l'intentionnalité de la non mobilisation des emprunts et le caractère irrégulier de l'absence d'inscriptions en restes à réaliser des crédits de paiement. Il appelle à une clarification réglementaire pour cette dernière pratique qui serait à l'œuvre dans l'ensemble des collectivités locales ayant adopté une gestion pluriannuelle.

Les vérifications périodiques des 36 régies mixtes, d'avances et de recettes ont mis en lumière de nombreuses anomalies dans l'organisation administrative mais également de multiples carences comptables et financières, parfois de façon répétitive. Beaucoup d'entre elles ont été corrigées dernièrement ou sont sur le point de l'être. Mais leur nombre ainsi que la présence, dans des procès-verbaux récents de vérification, d'insuffisances substantielles incitent à penser que la ville n'a pas tiré toutes les leçons des détournements commis notamment à la régie municipale de la Dune et à la régie d'avances de l'Opéra national de Bordeaux. Une réduction du nombre des régies, ou au minimum du nombre de personnes explicitement habilitées à manipuler des fonds, et une supervision plus soutenue, par le biais notamment de contrôles complètement indépendants de ceux du comptable, sont indispensables. Dans son courrier, le maire a annoncé l'engagement d'une refonte complète visant à réduire le nombre des régies et sous-régies ainsi que la rédaction d'une cartographie des processus et des risques.

4) Entre 2010 et 2015, la ville a accompli un effort d'investissement très important (654 M€) qui explique le doublement de la dette (185 M€ à 377 M€), 79 % du nouvel encours provenant de la consolidation des ressources de financement des deux contrats de partenariat signés par la ville (Grand Stade et cité municipale). Depuis 2015, aucun nouvel engagement n'a été souscrit. Avec une valeur de 11,6 années, la capacité de désendettement dépasse, à fin 2016, le palier de 10 ans à partir duquel la situation doit être considérée comme préoccupante. Bordeaux devrait cependant renouer en 2017 avec les niveaux observés avant 2015 grâce au transfert à la métropole du Grand Stade et de la dette correspondante. En 2016, premier exercice post-mutualisation, alors que l'excédent brut d'exploitation peine à couvrir l'annuité de la dette (capital et intérêts), la capacité d'autofinancement nette devient, pour la première fois, négative. Le repli de 20 M€ par rapport à la moyenne des années 2010-2014 de l'autofinancement disponible avant remboursement de la dette en capital (CAF brute) provient de la réfaction attendue de la dotation globale de fonctionnement (-8,2 M€) et des conséquences du processus de métropolisation (-11,9 M€).

Il est difficile, à ce stade, de mesurer les répercussions du processus de métropolisation sur les grands équilibres budgétaires à moyen terme. La possibilité de renvoyer en section d'investissement les compensations versées à la métropole pour assumer les charges de renouvellement des investissements transférés, renforcera mécaniquement la capacité d'autofinancement brute. Ainsi dès 2017, après de nouveaux transferts et correction du champ de la mutualisation, la ville acquittera un montant de compensations proche de celui de 2016 mais dont le quart devient finançable en section d'investissement (14,3 M€ sur un total de 61,7 M€). Il apparaîtrait conforme aux principes d'équilibre exposés notamment à l'article L. 1612-4 du CGCT, de continuer à couvrir par un excédent de fonctionnement, à défaut de ressources d'investissement appropriées, les compensations des dépenses que la ville n'avait pas le droit de financer par recours à l'emprunt (remboursements en capital d'emprunts, constitution des amortissements, etc.). Le volume des compensations d'investissement est de surcroît appelé à s'accroître avec les transferts probables des bâtiments de l'Opéra National de Bordeaux (Auditorium) et de la Cité du Vin qui vont être à l'origine d'une dépense nouvelle pour la ville équivalente aux charges qu'elle ne constate pas, à savoir les dotations aux amortissements et éventuellement une provision pour grosses réparations. Par conséquent, dans un contexte caractérisé par l'arrivée de nouvelles populations, par la baisse des dotations de l'État et par une pression fiscale comparativement forte que le relèvement des taux de 5 % en 2015 a alimentée, le dégagement d'un autofinancement suffisant paraît contraindre à rechercher en priorité une maîtrise des dépenses de fonctionnement.

5) Trois grands équipements ont été mis en service au cours de la période : la cité municipale remise à la ville le 21 juillet 2014, le Grand Stade mis à sa disposition le 30 avril 2015 et la Cité du Vin ouverte au public le 1^{er} juin 2016. À la différence des deux premiers équipements, la construction et la maintenance de la Cité du Vin ne font pas l'objet d'un contrat de partenariat public-privé (PPP).

Le lancement du projet de la cité administrative a été officiellement décidé le 19 juillet 2010, afin de regrouper dans un bâtiment à énergie positive environ 800 agents de la ville et du CCAS répartis dans plusieurs bâtiments jugés parfois peu fonctionnels. Par une décision du 1^{er} septembre 2015, la cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé la complexité des aspects environnementaux du bâtiment, motif invoqué par la ville pour recourir à la formule du PPP afin de concevoir, entretenir, maintenir et préfinancer l'ouvrage. L'examen des différentes étapes de la procédure n'a pas révélé d'irrégularités. Le délai pour répondre à l'avis public d'appel à candidature, à peine supérieur au minimum légal (46 jours contre 40), aurait pu être rallongé compte tenu de l'envergure du projet, des dates estivales de publication des avis, et de l'obligation, pour chaque soumissionnaire, d'associer à sa candidature deux cabinets d'architecture différents. La livraison de l'équipement, le 17 juin 2014, quatre jours après le terme du délai contractuel, s'est accompagnée de la constatation de nombreuses réserves, qui seront purgées par le versement de pénalités pour un total de 949 000 € HT dont la majeure partie (860 000 €) a été convenue dans un protocole transactionnel. Entièrement financé par la ville, le coût global de l'ouvrage s'élève à 57,509 M€ HT, sans tenir compte toutefois du montant des travaux que la ville est appelée à financer en vue de renvoyer vers le musée des Beaux-Arts voisin, une partie de l'excédent de l'énergie produite. Il n'excède que de 0,8 % celui retenu au contrat (57,068 M€ HT), le surcoût lié à l'équipement supplémentaire destiné à réaliser sur place les préparations et cuissons longues en matière de restauration collective ayant été en partie compensé par un amoindrissement des dépenses financières. En euros constants 2010, la différence avec la prévision de départ s'élève à 5 M€ après rajout des pénalités supportées par le partenaire, en raison de la non prise en compte des achats immobiliers en 2010 (2,7 M€) et d'une sous-estimation de 3,3 M€ du coût des autres prestations. Le coût total du contrat de partenariat sur vingt ans s'élèvera, en euros courants, à 78,1 M€ et en euros constants 2010 à 66,8 M€, soit 10 M€ de plus que prévu dans le rapport d'évaluation préalable.

Alors que les deux premiers bilans énergétiques du bâtiment ont été déficitaires, tous les aspects environnementaux n'étaient pas encore complètement stabilisés à la date de dépôt du rapport. La chambre a recommandé à la ville de porter le bilan énergétique annuel de consommation à la connaissance du conseil municipal dans la mesure où le recours à un contrat de partenariat repose sur son caractère excédentaire.

Après avoir envisagé plusieurs scénarii, la formule de la maîtrise d'ouvrage municipale a été retenue, en 2011, pour construire la Cité du Vin qui a ouvert ses portes le 1^{er} juin 2016. Cette solution n'a pas démenti la dimension partenariale d'un projet dont les grandes orientations, avant d'être entérinées sans modification en conseil municipal, ont été analysées par l'association préfiguratrice qui réunit toutes les parties publiques et privées intéressées. Deux autres acteurs sont apparus ensuite : un fonds de dotation créé en 2011 pour collecter les dons des mécènes et une fondation sans but lucratif née en 2013 pour animer et exploiter la Cité du Vin. Le fonds de dotation a collecté 20 M€, soit le double de l'objectif minimum affiché en 2011, occasionnant pour l'État une dépense fiscale théorique de 12 M€. Sous sa première forme, le fonds n'était autorisé qu'à collecter des ressources sur un temps limité et à les reverser exclusivement à la ville pour financer les travaux de construction. Ses statuts ont été modifiés en 2014 afin de lui conférer une durée de vie indéterminée et lui permettre d'apporter son aide à la fondation, y compris dans la recherche de l'équilibre de fonctionnement des activités culturelles. Grâce à cette modification, un quart des dons collectés (5 M€) lui a été affecté. En parallèle, la fondation a développé son propre mécénat afin de financer la programmation culturelle de la Cité du Vin qui est aussi éligible aux dons de la fondation. Même si les deux dispositifs ne visent pas la même cible fiscale (impôt sur les sociétés voire impôt sur le revenu des personnes physiques pour le fonds et impôt sur la fortune pour la fondation), ils couvrent partiellement le même champ.

Le coût hors taxe de l'investissement sera supérieur de 32 % (+20 M€) à l'estimation arrêtée dans l'avant-projet définitif (APD) pour atteindre vraisemblablement 83 M€. L'instruction a montré que les principales causes d'écart résidaient dans la sous-estimation flagrante des lots « *gros œuvre /clos couvert* » (+8,3 M€) et second œuvre (+3,3 M€). Le caractère très approximatif de la prévision initiale du lot « *gros œuvre /clos couvert* » retenu dans l'APD est attesté par les prix proposés par les trois candidats retenus dans leurs offres initiales, très nettement supérieurs au chiffrage de l'APD (20 M€). Une autre source d'écart trouve sa cause dans l'absence de deux postes de dépenses dans l'APD : la conception et la réalisation du « *compagnon de visite* » d'une part (+1,8 M€) et l'acquisition du mobilier d'autre part (+1,6 M€). Le projet s'est traduit par la passation de 101 marchés dont 11 sont supérieurs à 1 M€. La plupart des marchés comptent, en moyenne, deux à trois avenants, certains beaucoup plus comme la maîtrise d'œuvre (7 avenants).

Les apports extérieurs ont couvert 61 % du coût de l'investissement hors taxe avec une contribution de 20,5 M€ de deux acteurs privés, le fonds de dotation et le conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux (CIVB). La contribution financière réelle du secteur privé doit être appréciée sans perdre de vue la dépense fiscale théorique correspondante (9 M€ pour un apport de 15 M€ collectés par le fonds et affectés au financement de l'ouvrage), et les retours d'image ou de notoriété que les mécènes, qui sont dans leur grande majorité des acteurs reconnus de la filière vitivinicole, peuvent espérer retirer. Malgré ce fort taux de cofinancement, plus faible que celui espéré en 2012 (80 %), la ville a assumé seule, en tant que maître d'ouvrage, l'intégralité des surcoûts, y compris ceux provenant des choix partenariaux. Ses concours ont finalement été 2,6 fois supérieurs à ceux anticipés dans l'APD (33 M€ à comparer à 12,5 M€), alors que rien n'interdisait de mobiliser pour leur couverture l'intégralité des dons collectés par le fonds de dotation (20 M€) et pas seulement les trois-quarts (15 M€).

La ville, qui n'a jamais exprimé la volonté d'assurer directement l'exploitation de l'équipement, n'alloue, pour le moment, aucune subvention annuelle à la fondation. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a annoncé que la fréquentation du premier exercice a atteint le point d'équilibre budgétaire prévisionnel estimé en 2013, soit 425 000 visiteurs. Selon le directeur de la fondation, le point d'équilibre réel se situerait aujourd'hui en-dessous de ce niveau, grâce à l'apport du mécénat qui n'avait pas été envisagé au départ. L'attribution programmée par le fonds de dotation d'un montant de 5 M€ ainsi que le développement de son propre mécénat paraissent prémunir la fondation contre le risque d'apparition rapide d'un déséquilibre financier. Il n'en reste pas moins que l'équilibre d'exploitation à moyen terme dépendra en premier lieu de la fréquentation, et donc de la capacité de la structure à rester attractive auprès d'anciens visiteurs, ce qui renvoie aux questions de la tarification et du renouvellement périodique des collections permanentes au contenu immatériel. La chambre a dès lors recommandé à la ville de rester vigilante dans la mesure où elle porte in fine le risque d'exploitation de la cité en tant que membre fondateur de la fondation mais surtout en tant que propriétaire du bien. Elle a également suggéré d'associer l'exploitant à l'amortissement du bâtiment ou au moins au renouvellement des collections, en réclamant une redevance d'occupation.

2 - LA RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS DU CONTROLE PRECEDENT TOTALEMENT MISES EN ŒUVRE

- + Ancienne régie sports et loisirs : mieux justifier les subventions versées au délégataire ; s'interroger sur la nature juridique de certaines des activités exercées par la régie des sports et des loisirs ; revoir la convention passée avec le délégataire de façon à écarter les éléments qui pourraient remettre en cause sa qualification de délégation de service public ; renforcer les contrôles ;
- + Rattacher les produits à l'exercice ;
- + Éditer des titres de recettes conformes dans leur présentation aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 ;
- + Mettre en place une programmation budgétaire en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) afin d'améliorer le taux de mandatement des dépenses d'équipement ;
- + Améliorer le suivi de la dette : fiabilisation des tableaux d'amortissements et des annexes budgétaires, avec l'acquisition d'une base de données fiable des contrats (emprunts et swaps) actualisable, et son interfaçage avec le progiciel financier « *grand angle* ».

=====

RAPPELS D'OBLIGATION JURIDIQUE DU PRESENT CONTROLE

- 1 Réviser le montant de la redevance d'occupation du stade Chaban-Delmas en fonction des avantages de toute nature qu'en retire l'utilisateur, conformément à l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques ;
- 2 En matière de temps de travail : délibérer sur les régimes dérogatoires de temps de travail reposant sur des avis du comité technique en précisant les sujétions ou les contraintes horaires qui les justifient ; aligner, par application du principe de parité, les cas d'autorisations d'absence sur ceux en vigueur dans les administrations de l'État ; supprimer les dispositions qui n'ont pas de base légale ;
- 3 En matière de concession de logements, mettre en œuvre les dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 ;
- 4 Veiller à l'exhaustivité et à la fiabilité des annexes budgétaires et transmettre au comptable public toutes les pièces obligatoires concernant les comptes des principaux organismes et associations aidés ;
- 5 Pour les admissions en non-valeur : soumettre à l'approbation du conseil municipal des projets de délibérations appuyés d'un état complet des restes à recouvrer, du détail précis des demandes d'admission en non-valeur et de leur justification ; joindre toutes les pièces justificatives règlementaires à l'appui des mandats d'admission en non-valeur ;
- 6 Accorder le montant des provisions à hauteur des risques encourus, les actualiser a minima une fois par an, et faire approuver tous les mouvements, dotations et reprises, par une délibération ;

RECOMMANDATIONS DU PRESENT CONTROLE

RECOMMANDATION ENTIEREMENT MISE EN OEUVRE

8 Réactualiser la convention de service comptable et financier et la charte de recouvrement ;

RECOMMANDATIONS EN COURS DE MISE EN OEUVRE

1 Accroître les contrôles sur pièces et sur place des satellites associatifs les plus aidés, ou de ceux jugés les plus fragiles, en vue de vérifier de façon détaillée leur situation financière et le respect des engagements pris ; mentionner dans les conventions de subventionnement, la valeur des prestations en nature pour afficher l'aide totale apportée ;

2 Préparer un plan d'évolution des effectifs et afficher des objectifs plus détaillés en termes de cibles d'emplois par service non mutualisé de façon à anticiper les évolutions des charges de personnel ;

3 En matière indemnitaire, regrouper dans un seul document à actualiser annuellement, l'ensemble des rémunérations accessoires ; supprimer les primes de fonctions ou de sujétions impossibles à relier à une indemnité réglementaire ; les compenser éventuellement par un abondement de l'une des primes du régime dit de grade dans la limite des enveloppes annuelles ; et mieux les coordonner avec la NBI afin d'éviter de rémunérer à deux titres la même fonction ou sujétion ;

5 Établir un bilan annuel détaillé de l'utilisation des véhicules et vérifier périodiquement l'adéquation de la taille du parc automobile aux besoins ;

6 Extraire du bilan toutes les créances devenues caduques en liaison avec le comptable public ;

7 Vérifier le bienfondé des créances détenues sur d'autres collectivités et s'efforcer d'en obtenir le paiement, le cas échéant en recourant aux procédures d'inscription d'office (article L.1612-15 du CGCT) ou de mandatement d'office (article L.1612-16 du CGCT) ; faire compléter correctement tous les titres de recettes, notamment ceux portant sur des recettes qui n'ont pu être recouvrées par les régies ;

9 Simplifier l'architecture des régies en réduisant leur nombre, ou au moins le nombre de personnes habilitées à manipuler des fonds ; les superviser de façon plus soutenue par le biais notamment de contrôles complètement indépendants de ceux du comptable afin de doubler le nombre de vérifications sur place et d'en différencier les approches ; actualiser et améliorer la présentation des arrêtés et des autres pièces administratives en faisant clairement apparaître les noms des personnes en responsabilité ainsi que l'objet de la régie et les règles applicables ;

10 Se rapprocher du comptable public afin de réduire le délai global de paiement (DGP) pour les dépenses d'investissement ;

14 La Cité du vin : porter à la connaissance du conseil municipal, une fois par an, les comptes annuels de la fondation ainsi que son bilan d'activités ; veiller au respect, par cette dernière, des conditions imposées par l'administration fiscale ;

RECOMMANDATIONS A METTRE EN OEUVRE

4 Recourir aux instruments de gestion des rémunérations aujourd'hui inusités tels que la modulation de certaines indemnités au vu des résultats obtenus, et éventuellement la réduction des taux de promotion ;

11 Renforcer la logique d'ensemble de la politique tarifaire en s'efforçant d'identifier systématiquement les objectifs et le taux de subventionnement visés ;

12 Rallonger à dix ans l'horizon pluriannuel des travaux de maintenance et de gros entretien ; constituer une ou plusieurs provisions pour grosses réparations (PGR) ;

13 La cité administrative : porter le bilan énergétique annuel de consommation du bâtiment à la connaissance du conseil municipal dans la mesure où son caractère excédentaire justifie le recours à un contrat de partenariat ;

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

3 - LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a procédé à l'examen de la gestion de la commune de Bordeaux, de 2010 jusqu'à la période la plus récente. Le contrôle, ouvert par une lettre du 8 avril 2016, a porté sur cinq thèmes : les relations de la ville avec ses principaux partenaires dont Bordeaux-Métropole, la gestion des ressources humaines, la fiabilité des comptes et l'organisation budgétaire, la situation financière et les conditions de construction et de fonctionnement de deux grands équipements, la cité administrative et la Cité du Vin. Les suites données aux principales observations formulées dans le rapport d'observations définitives du 22 mars 2011 sont analysées dans les différentes parties du rapport. Les conditions de construction et de mise en service du Grand Stade sont exposées dans le rapport public intitulé « *les soutiens publics à l'Euro 2016 en France* », rendu public le 28 septembre 2017.

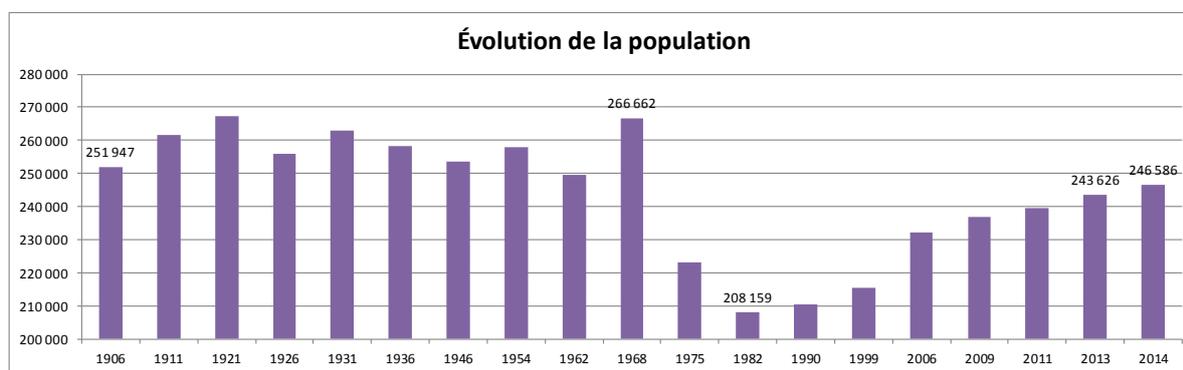
À l'issue de l'instruction, le rapporteur a tenu avec M. Alain Juppé, maire durant toute la période sous revue, l'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières.

Par un courrier enregistré au greffe de la juridiction le 4 juillet 2017, l'ordonnateur a répondu aux observations provisoires délibérées le 28 mars 2017. Après avoir examiné son contenu ainsi que celui des réponses apportées à deux des sept extraits envoyés à des tiers concernés, la chambre a arrêté les observations définitives, le 31 octobre 2017.

4 - L'ENVIRONNEMENT COMMUNAL

4.1 – UNE VILLE ATTRACTIVE DONT LA POPULATION S'ACCROIT

Riche d'un patrimoine architectural inscrit sur la liste du Patrimoine mondial culturel de l'UNESCO¹ en juin 2007, Bordeaux est la commune-centre de l'ancienne communauté urbaine de Bordeaux (CUB) devenue Bordeaux-Métropole au 1^{er} janvier 2015². Elle est aussi la préfecture du département de la Gironde et le chef-lieu de la région Nouvelle-Aquitaine. D'une superficie de 49,4 km², soit un peu moins de 10% du territoire de la métropole (529,27 km²), elle est organisée, au plan administratif, en huit quartiers³, chacun doté d'une mairie de quartier confié à un maire-adjoint et d'une équipe d'agents communaux.



Sources : Ldh/EHESS/Cassini jusqu'en 1999 puis Insee à partir de 2004

¹ Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

² La métropole de Bordeaux dénommée Bordeaux-Métropole (28 communes et 750 000 habitants environ) a été créée au 1^{er} janvier 2015 par décret du 23 décembre 2014 pris en exécution de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Loi MAPAM) du 27 janvier 2014. Elle a succédé à la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) créée le 1^{er} janvier 1968, en exécution de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines et instituant les communautés urbaines de Strasbourg, Lille, Lyon et Bordeaux.

³ Bordeaux maritime, Chartrons - Grand Parc- Jardin public, centre-ville, Saint Augustin - Tausin - Alphonse Dupeux, Nansouty - Saint Genès, Bordeaux Sud, La Bastide, Caudéran

Neuvième commune de France⁴ en 2013 avec 243 626 habitants, la ville a gagné plus de 33 000 habitants sur les trente dernières années après un cycle de rapide dépeuplement d'une quinzaine d'années amorcé à la fin des années 60 et stoppé au début des années 80 (208 159 habitants en 1982 contre 266 662 habitants en 1968). L'essor démographique que connaît Bordeaux (2 000 habitants de plus par an depuis 1999) a sans doute été accéléré par le projet de ligne à grande vitesse (LGV), aujourd'hui terminé⁵. La ville et l'échelon intercommunal, qui souhaitent transformer Bordeaux en métropole européenne, anticipent l'arrivée de 100 000 habitants supplémentaires entre 2011 et 2030. Pour les accueillir, le projet urbain de construction intitulé « 2030 : vers le Grand Bordeaux » table sur la construction et la réhabilitation de 60 000 logements : 10 000 dans le nouveau quartier Euratlantique près de la gare dont l'aménagement dépend d'un établissement public national d'aménagement éponyme, 10 000 sur le secteur de Bastide Nord (rive droite), 10 000 sur les quartiers Bassins à flot et Ginko, 13 500 sur le secteur de Bordeaux Nord et 16 500 dans les autres parties. 25 classes ont été ouvertes à la rentrée 2016 et probablement 19 à la rentrée suivante.

La population de la sixième ville universitaire française est plus jeune que celle du reste du département avec une proportion d'habitants de moins de trente ans supérieure de 8,3 points à la même proportion calculée sur l'ensemble du département (44,7 % contre 36,4 %), et à l'inverse, une proportion d'habitants de plus de 60 ans plus faible de cinq points (18,7 % contre 23,7 %). Bien que moins favorables que ceux des grandes communes environnantes, plus résidentielles et pourvues d'activités tertiaires et industrielles, les indicateurs de revenus et d'activités sont globalement supérieurs, en moyenne, à ceux du groupe de comparaison qui se compose de douze communes de plus de 100 000 habitants placées au cœur d'une métropole⁶. Même si la part de logements sociaux dans le total des résidences principales (16,57 % en 2015) demeure éloignée de la norme nationale (25 %)⁷, la ville n'a jamais subi le prélèvement sur les ressources fiscales prévu à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH), grâce au niveau des subventions foncières attribuées à des bailleurs sociaux et aux programmes de construction et de réhabilitation.

source : INSEE - données 2013	Gironde	Talence	Bordeaux	Mérignac	Pessac	moyenne du groupe de comparaison	rang de la ville dans le groupe de comparaison dans un ordre décroissant
nombre d'habitants	1 505 517	41 517	243 626	68 386	60 765	236 836	6 ^{ème} sur 12
tranche des 0 à 14 ans dans la population totale	17,3%	NC	13,5%	15,8%	15,5%	14,8%	11 ^{ème} sur 12
tranche des 15 à 29 ans dans la population totale	19,1%	34,5%*	31,2%	21,7%	25,2%	30,7%	7 ^{ème} sur 12
actifs en %	73,0%	NC	68,4%	76,5%	67,7%	68,0%	5 ^{ème} sur 12
taux de pauvreté	12,3%	14,8%	16,5%	10,2%	10,9%	19,8%	10 ^{ème} sur 12
taux de chômage	12,9%	15,7%	15,6%	11,9%	13,0%	17,1%	10 ^{ème} sur 12
part des ménages fiscaux imposés en %	58,8%	59,5%	59,0%	65,2%	64,8%	56,4%	3 ^{ème} sur 12
médiane du revenu disponible par unité de consommation	20 801 €	20 886 €	20 865 €	21 636 €	22 491 €	19 320 €	1 ^{ère} sur 12
nombre d'entreprises au 1er janvier 2015	106 890	1658*	24 608	5 086	3 260	18 670	3 ^{ème} sur 12
soit 1 entreprise pour	14 habitants	25 habitants	10 habitants	13 habitants	19 habitants	14 habitants	11^{ème} sur 12

* données de l'année précédente

Marquée par la mise en service de plusieurs équipements publics au cœur de la ville (Auditorium en janvier 2013, pont levant Chaban-Delmas en mars 2013, Grand Stade en juin 2015, cité municipale en juin 2014, Cité du Vin en juin 2016, etc.), tous bâtis à son initiative à l'exception du pont levant, la période récente a connu une forte croissance du tourisme avec le passage de six millions de visiteurs en 2015, soit trois fois plus qu'en 2000.

4.2 - LES PREMIERES CONSEQUENCES DU PROCESSUS DE METROPOLISATION

4.2.1 - Le bilan des transferts de compétences et d'équipements à fin 2016

4.2.1.1 – Un transfert progressif des compétences devenues métropolitaines en voie d'achèvement en 2017

Les transferts des compétences devenues exclusivement métropolitaines, en principe au 1^{er} janvier 2015 en vertu de la loi MAPTAM⁸, ont été échelonnés en trois vagues successives compte tenu de leur nombre, après examen en commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) :

⁴ Données INSEE 2013

⁵ Le trajet en train entre Paris et Bordeaux est maintenant de deux heures quatre minutes contre plus de trois heures auparavant. En 2014, plus de dix millions de voyageurs ont transité par la gare Saint-Jean avec une fréquence quotidienne moyenne de 42 TGV.

⁶ Toulouse, Nice, Nantes, Strasbourg, Montpellier, Bordeaux, Lille, Rennes, Grenoble, Brest, Rouen et Nancy.

⁷ La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social a relevé ce seuil de 5 points. La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui l'avait créé, l'avait fixé à 20 %.

⁸ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi MAPTAM

- **au 1^{er} janvier 2015 :**
 - *Création, aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur ou de froids urbains,*
 - *Création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques,*
 - *Aménagement, entretien et gestion des aires des gens du voyage,*
 - *Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz,*
 - *Politique de la ville ;*
- **au 1^{er} janvier 2016 :**
 - *Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre,*
 - *Définition, création et réalisation d'opération d'aménagement d'intérêt métropolitain, au sens de l'article L300-1 du code de l'urbanisme (en lieu et place de « création et réalisation de zones d'aménagement concerté »),*
 - *Promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme,*
 - *Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche,*
 - *Service public de défense contre l'incendie,*
 - *Lutte contre les nuisances sonores,*
 - *Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;*
- **au 1^{er} janvier 2017 :**
 - *Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipement culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain,*
 - *Equipements touristiques (dans le prolongement de la compétence tourisme),*
 - *Actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager,*
 - *Contribution à la transition énergétique ; soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial,*
 - *Lutte contre la pollution de l'air.*

Le retard pris dans le transfert de la compétence « *Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires* », repoussé au 1^{er} janvier 2018, a été expliqué par l'ampleur des travaux préalables d'inventaire (800 à 900 voies et 300 à 400 places identifiées au 1^{er} juillet 2016).

4.2.1.2 – Le cas particulier de la compétence de distribution du gaz

En application de l'article 71 de la loi MAPTAM, la compétence concession de distribution publique de gaz est devenue une compétence intercommunale. Jusque-là, la ville qui jouait le rôle d'autorité concédante sur son territoire, avait confié la distribution de gaz à Régaz-Bordeaux, société anonyme d'économie mixte (SAEML), dont elle était l'actionnaire majoritaire (51,22% du capital avec 97 311 actions). Le contrat en cours, au moment de la cession, avait été signé le 1^{er} juillet 1991 et courait jusqu'au 30 juin 2021.

Contrainte, dans le cadre de ce transfert, de céder à la métropole deux-tiers au moins de leurs parts en application de l'article L. 1521-1 alinéa 3 du CGCT, Bordeaux et les autres communes actionnaires de Régaz ont décidé de les lui vendre dans leur intégralité. Les conditions de la cession ont été délibérées le 26 janvier 2015 par le conseil municipal. La délibération approuve notamment un prix de vente de 104 M€, fixé sur la base d'une expertise produite par le cabinet KPMG⁹, ainsi que l'étalement sur deux exercices du paiement (53 M€ en 2015 et 51 M€ en 2016), cette « *facilité de paiement* » n'étant assortie d'aucune majoration du prix. La ville a enregistré une plus-value de 89,1 M€ après déduction de la valeur nette comptable des titres de participations (14,8 M€). La convention de cession a, en outre, formalisé le versement aux collectivités cédantes, des dividendes annuels de la SAEML afférents à l'exercice clos au 30 septembre 2014. Dans le cas de Bordeaux, et compte tenu du montant de sa participation, cette clause lui aura procuré une recette supplémentaire en fonctionnement de 4,9 M€ en 2015, deux fois supérieure au dividende moyen perçu au titre des exercices précédents.

⁹ Le cabinet a estimé que la valeur du capital de la société était comprise entre 188 et 220 M€. Les parties ont alors décidé de retenir « *la valeur centrale* » de 203 M€ (1 068,50 € par action) pour arrêter à 104 M€ le montant d'achat des actions de la ville (=203 M€ X 51,22 %).

Exercice de référence	Date de versement	Nombre total de titres	Montant total	Titres détenus par la Ville de Bordeaux	Montant versé à la Ville de Bordeaux
01/10/2009 - 30/09/2010	15/06/2011	190 000	5 861 500,00	97 311	3 002 044,35
01/10/2010 - 30/09/2011	08/06/2012	190 000	3 866 500,00	97 311	1 980 278,85
01/10/2011 - 30/09/2012	13/06/2013	190 000	3 866 500,00	97 311	1 980 278,85
01/10/2012 - 30/09/2013	06/06/2014	190 000	4 997 000,00	97 311	2 559 279,30
01/10/2013 - 30/09/2014	18/05/2015	190 000	9 576 000,00	97 311	4 904 474,40

Source: ville

4.2.1.3 – Les transferts d'équipements à Bordeaux-Métropole

La ville a remis en 2015 et 2016 les équipements suivants à la métropole dans le cadre de ses nouvelles compétences et des régularisations de compétences : l'aire d'accueil des gens du voyage de la Jallère (26 places) ; douze bornes de recharge de véhicules électriques réparties sur 6 stations ; les réseaux de chaleur de Mériadeck et Grand-Parc ; les réseaux de distribution d'électricité et de gaz exploités sous forme de contrat de concession ; les digues en bord de Garonne ; le bâtiment mis à disposition de l'office de tourisme de Bordeaux devenu métropolitain ; un plateau situé au troisième étage de la Maison internationale affecté au service public de l'enseignement supérieur et de la recherche ; quatre parkings¹⁰ et les bâtiments affectés au service de la propreté du domaine public. Les équipements dédiés au tourisme fluvial¹¹, le Palais des Congrès, le Parc des Expositions et le Grand Stade ont été récupérés par la métropole au 1^{er} janvier 2017. Une délibération du 12 décembre 2016 a validé le transfert du Grand Stade, l'investissement le plus lourd de la période ainsi que les compensations financières afférentes. Leur montant annuel (2,4 M€), qui viendra grever l'attribution de compensation, correspond à un trentième environ des loyers du contrat de partenariat diminué de deux éléments : d'une part, de la redevance d'occupation réglée par le club occupant et garantie par son actionnaire¹², et d'autre part, de la subvention de 17 M€ versée au partenaire privé durant la phase de construction.

En 2016, les transferts des bâtiments affectés à l'Opéra national de Bordeaux (Grand Théâtre, Auditorium, Immeuble rue Baour, Immeuble rue Schinazi) et de la Cité du Vin ont été retardés pour des raisons budgétaires. En effet, la ville aurait été contrainte de verser une ressource nouvelle à la métropole destinée à couvrir les charges d'amortissement et de maintenance qu'elle ne constatait pas jusqu'à présent. La modification législative du 29 décembre 2016 qui rend ces dépenses finançables en section d'investissement devrait vraisemblablement amener les deux collectivités à reconsidérer le projet¹³. La question ne se posait pas dans les mêmes termes pour le stade pour lequel la ville assumait déjà, dans le cadre du contrat de partenariat, le gros entretien et la maintenance.

4.2.2 – La récupération par Bordeaux-Métropole de deux compétences intercommunales exercées jusque-là à tort par la ville

4.2.2.1 – L'entretien de la voirie et son nettoyage

Comme d'autres membres de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), la ville a financé, à tort, des travaux de voirie¹⁴, son nettoyage et les matériels de signalisation, alors qu'il s'est toujours agi de domaines d'intervention intercommunaux exclusifs, en vertu du code général des collectivités territoriales (CGCT)¹⁵ et de la jurisprudence¹⁶. Dans son rapport d'observations définitives du 22 mars 2011, la chambre avait rappelé clairement les caractères communautaire et exclusif de l'entretien de la voirie et de l'élimination des déchets ménagers ; elle recommandait à la ville et à la CUB, si elles jugeaient « plus cohérent de laisser à la ville le soin de gérer une partie de ces missions », de signer une convention sur le fondement de l'article L. 5215-27 du CGCT, en vue de délimiter le périmètre matériel et géographique des prestations ainsi que la participation financière de la CUB. L'extension, au 1^{er} janvier 2016, de la compétence intercommunale aux domaines de la propreté, des plantations sur voirie et du mobilier urbain a mis un terme à l'irrégularité, Bordeaux-Métropole proposant aux communes-membres l'alternative suivante : transférer entièrement ces domaines et les moyens matériels et humains correspondants, ou bien continuer à exercer la compétence après signature d'une convention par application de l'article L. 5215-27 du CGCT¹⁷.

¹⁰ cf. 4.2.2.2

¹¹ Poste d'avitaillement de Brazza, embarcadère à paquebots Albert Londres et Lafayette, embarcadère à paquebots Thomas Jefferson, pontons de la Cité du Vin et des Chartrons, ponton d'honneur Quai Richelieu, pontons Yves Parlier, Benauge et Port Bastide

¹² Au moyen d'une lettre d'intention constitutive d'une sûreté personnelle au sens du Code civil (cf. rapport public sur l'organisation de l'Euro 2016).

¹³ cf. 4.2.3.3

¹⁴ Exemple : le compte administratif 2015 retrace un total de dépenses de 201 072 € au compte 2151 (réseaux de voirie), fonction 8. Il y a aussi des charges d'amortissement qui confirment l'ancienneté et la fréquence de dépenses d'équipements relatives à la voirie (c/281578 : autres matériels et outillages de voirie).

¹⁵ cf. article L. 5215-20-1 sur les compétences des communautés urbaines existant à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 et article L. 5217-2 du CGCT sur celles des métropoles

¹⁶ Conseil d'Etat, 18 avril 1980, Commune de Couzon, n° 04488 0457 ; Conseil d'Etat, 18 mai 1988, Commune de Décines-Charpieu, n° 53575

¹⁷ Cet article est bien applicable aux métropoles par renvoi de l'article L. 5217-7-1 du CGCT.

Bordeaux a opté pour la première solution assortie, au plan financier, d'une atténuation de l'attribution de compensation équivalente à la charge transférée. Le montant de cette charge a été fixé par la commission locale d'évaluation des transferts de charge (CLECT) du 17 novembre 2015, à 80 % des dépenses payées par la ville en 2014 dans les domaines de la propreté, des plantations sur voirie et du mobilier urbain. Le retranchement de 20 % est censé corriger la dynamique des dépenses supportée par les communes depuis 2001, soit l'année où la CUB aurait dû s'emparer de la compétence¹⁸. Après négociation, le prélèvement a été fixé à 12,6 M€, à un niveau finalement inférieur à la première estimation produite en 2014 (16,4 M€ soit une dépense brute de 20,1 M€ diminuée de 3,7 M€ au titre de la dynamique des charges).

Dans cette nouvelle organisation, la police des déchets n'est plus assurée sur le territoire de Bordeaux que par le centre information déchets (CID) rattaché à la direction de gestion de l'espace public de la métropole, et non plus conjointement par la brigade verte de la ville et l'unité de surveillance et d'intervention déchets de la métropole. Dans le rapport d'observations définitives du 22 mars 2011, la chambre s'était étonnée de la coexistence de ces deux services parfois concurrents dans leurs interventions et proposant des tarifs différents, pour remplir une seule et même mission de salubrité publique. Le CID met aujourd'hui en œuvre une politique de sensibilisation et procède à une facturation d'office, principalement pour les déchets déposés sur la voie publique (400 facturations d'office à fin avril 2016 contre 60 pour toute l'année 2015). De même, le traitement de la problématique particulière de la propreté et de la collecte des déchets des usagers¹⁹ dans l'hyper-centre de Bordeaux relève dorénavant des services de la métropole, sans associer ceux de la ville comme précédemment dans le cadre d'un « *protocole propreté* ».

4.2.2.2 – Les parcs de stationnement

Les quatre parkings Allées de Chartres, Alsace-Lorraine, Victor Hugo et Grands-Hommes sont restés municipaux jusqu'au 1^{er} janvier 2016 alors que les parcs de stationnement sont inclus dans la liste des ouvrages relevant exclusivement des communautés urbaines telles que la CUB existant à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999. Leur transfert à Bordeaux-Métropole a entraîné une majoration de l'attribution de compensation de 631 780 € et non une atténuation, au titre des produits perçus jusque-là par la ville.

La chambre prend acte de ces deux transferts de compétence. Le premier met fin à une irrégularité signalée à plusieurs reprises²⁰.

4.2.3 – Les effets des transferts sur les flux financiers entre la ville et la métropole

4.2.3.1 – 1 320 emplois transférés en 2016 en contrepartie de 81 M€ de reversements fiscaux

Les régularisations précitées ont conduit la ville à transférer 258 agents à la métropole et à reverser une somme de 12 M€. Leurs effets sont beaucoup plus importants que ceux induits par les changements apportés par la loi MAPTAM (5 agents transférés accompagnés du versement d'une compensation de 1,1 M€).

	Au 1er janvier 2015	Au 1er janvier 2016	Total
Transferts	335 666 €	793 829 €	1 129 495 €
Régularisations		11 977 401 €	11 977 401 €
Total	335 666 €	12 771 230 €	13 106 896 €

Source: ville

En matière de mutualisation des personnels, le conseil municipal a d'abord entériné le schéma voté par le conseil de Métropole, le 2 mars 2015, puis la mise en place des services communs, le 23 novembre 2015. Conformément à l'article L. 5211-4-2 du CGCT, la fiche d'impact approuvée par la ville a identifié 1 057 agents municipaux dont 8 en disponibilité, destinés à rejoindre les services communs en précisant leurs directions d'origine et d'affectation. Cet effectif comprend 7 agents dont les postes ont été transférés en partie au titre de la mutualisation, et pour le reste au titre des transferts ou des régularisations de compétences. En contrepartie, la compensation due par la ville à la métropole a été fixée à 68,9 M€ en 2016.

¹⁸ Le transfert de la compétence voirie à l'échelon intercommunal a été décidé par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. La compensation correspondrait à l'inflation constatée entre 2001 et 2014.

¹⁹ Dont les commerces et parmi eux, les restaurants

²⁰ Rapports d'observations définitives relatifs à la gestion de la commune de Bordeaux du 22 mars 2011, de la CUB du 6 septembre 2013, de la commune de Bègles du 22 janvier 2015, etc.

Masse salariale	47 510 922 €
Charges directes réelles de fonctionnement	13 979 148 €
Coût de renouvellement des immobilisations	5 765 319 €
Forfait communal des dépenses d'entretien	221 210 €
Forfait charges de structures	1 234 226 €
correction maison du vélo	152 454 €
TOTAL	68 863 279 €

Source: ville

En tout, 1 320 agents municipaux ont été transférés²¹ en 2016 moyennant le règlement à la métropole d'une somme de 81 M€, après une réduction corrective décidée en fin d'exercice de 562 850 €. Représentant près de 38 % du produit total brut des contributions directes en 2016 et 19 % des produits de gestion de 2015, elle est directement prélevée sur l'attribution de compensation. Il est rappelé que l'attribution de compensation est égale à la somme des produits de taxes fiscales communales devenues intercommunales, perçues l'année précédant leur transfert à l'échelon intercommunal, diminuée du coût net des charges transférées. Pour la première fois en 2016, l'attribution de compensation de la ville de Bordeaux devient négative (-60,4 M€), les compensations des charges nouvellement transférées excédant très nettement le montant qui lui était dû jusqu'en 2015 (20,6 M€).

décomposition de l'attribution de compensation 2016

attribution de compensation au 31/12/2015	20 624 232 €
compétences transférées au 1er janvier 2016	-12 771 230 €
mutualisation au 1er janvier 2016	-68 863 279 €
corrections 12/2016	562 850 €
total	-60 447 427 €

4.2.3.2 – Des compensations en 2016 supérieures au recul spontané des strictes dépenses de fonctionnement

a=b+c-d	compensations versées à la métropole en fonctionnement en 2016 dont :	72 637 546 €	
b	au titre de la mutualisation	62 945 506 €	'=compensation totale (68 710 825) - compensations des dépenses d'investissement (5 765 319)
c	au titre des régularisations et des transferts de compétences	10 254 891 €	'=compensation totale (12 771 230) - compensations des dépenses d'investissement (2 516 339)
d	réduction corrective des compensations après une année d'exercice	562 851 €	délibération 2016/468 du 12 décembre 2016
e	recul spontané des charges à caractère général et des charges de personnel entre 2014 et 2016	56 148 769 €	
f=e-a	écart entre le recul des charges et les compensations	-16 488 777 €	
g	dépenses à neutraliser	4 670 000 €	remboursement des dépenses avancées dans le cadre de la mise en place des services communs, dans l'attente des transferts des marchés. La recette correspondante a été enregistrée en produits de gestion courante au compte 70876 (cf. analyse financière).
h	effet annuel de la dynamique des charges propres aux services non mutualisés (65 % du total)	4 034 268 €	En moyenne, entre 2010 et 2014, les charges à caractère général et de personnel ont augmenté de 6,2 M€ par an. L'effet annuel estimé correspond à 65 % de cette augmentation, soit la proportion d'agents conservés (1 565 agents mutualisés ou transférés sur un total de 4 463).
i=h X 2	même effet sur deux ans	8 068 537 €	
j=f+g+i	écart entre les compensations et le recul des charges corrigé de la dynamique des charges des services non mutualisés	-3 750 241 €	

source: CRC

Le calcul des compensations financières, en particulier celles justifiées par la mutualisation, a été établi à partir des données du compte administratif 2014 en appliquant pour les mises à disposition de service, les principes de l'article D. 5211-16 du CGCT. La balance entre d'une part, les variations de l'attribution de compensation opérées au titre de la mutualisation et des nouvelles compétences après correction (72,6 M€ hors coût de renouvellement des immobilisations), et d'autre part, la baisse des charges observées entre les prévisions de dépenses 2016 ajustées à fin janvier et les données du compte administratif 2014 (-56 M€), dégage un déficit pour la ville de 16,5 M€.

²¹ 5.2.2

77 % de cet écart (12,7 M€) tient à la dynamique des charges enregistrée entre 2014 et 2016 (8 M€) et à des opérations exceptionnelles sans incidence sur le résultat qu'il convient de neutraliser (4,7 M€²²). Dans sa réponse, la ville a tenu à rappeler l'impact des loyers versés aux deux titulaires des contrats de partenariat et celui de la croissance démographique dans la dynamique des charges de la période. La ville aurait donc été « perdante » de 3,75 M€ en 2016, en fonctionnement, d'un point de vue strictement budgétaire ; elle ne deviendra « gagnante » que lorsque la dynamique des charges correspondant aux services transférés excèdera ce montant, soit au bout de deux exercices environ²³.

4.2.3.3 – Le report sur la section de fonctionnement de dépenses d'investissement

Jusqu'en 2016, toutes les compensations des charges transférées sont venues s'imputer en section de fonctionnement, y compris celles destinées à couvrir les charges afférentes au renouvellement des investissements transférés, ce qui explique en partie la chute de l'autofinancement en 2016. Pour surmonter cette difficulté rencontrée par de nombreuses intercommunalités et communes, l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2016 du 29 décembre 2016²⁴ autorise, à compter de 2017, la ventilation en section d'investissement de la partie de l'attribution de compensation correspondant au coût des dépenses de renouvellement des équipements transférés. La commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLECT) a été réunie en 2016 pour isoler la part affectée au renouvellement des équipements transférés, au sein des compensations dues par chaque commune. Le 27 janvier 2017, le conseil de métropole a voté la distinction proposée par la CLECT ainsi qu'une nouvelle assiette tenant compte d'une correction du champ de la mutualisation et de la vague de transferts effective au 1^{er} janvier 2017 (équipements dédiés au tourisme fluvial, Palais des Congrès, Parc des Expositions et Grand Stade).

Décomposition entre compensations de fonctionnement et d'investissement proposées par la CLECT et approuvées par les collectivités			
pour 2016 (de façon indicative)			
au titre :	investissement	fonctionnement	total
attribution versée avant transfert de compétences		20 959 898	20 959 898
des compétences transférées en 2015	- 206 049	- 129 618	- 335 667
des compétences transférées en 2016	- 2 516 339	- 10 254 890	- 12 771 229
de la mutualisation 2016	- 5 735 515	- 63 127 763	- 68 863 278
décomposition indicative pour 2016*	- 8 457 903	- 52 552 373	- 61 010 276
pour 2017			
au titre :	investissement	fonctionnement	total
total pour 2016 (rappel)	- 8 457 903	- 52 552 373	- 61 010 276
des régularisations, corrections et changement de périmètre de la mutualisation	329 098	2 889 571	3 218 669
des compétences transférées en 2017	- 6 170 522	2 295 385	- 3 875 137
total pour 2017	- 14 299 327	- 47 367 417	- 61 666 744

* sans la correction de décembre 2016 (562 850 €)

source : projet de délibération métropolitaine du 27 janvier 2017

Le total des compensations en 2017 sera à peine plus important que celui de 2010 (+656 468 €) avec un changement de taille : près du quart de la somme (14,3 M€) sera renvoyée en section d'investissement ce qui desserre la contrainte qui a pesé en 2016 sur l'équilibre de fonctionnement²⁵.

4.3 - LES RELATIONS AVEC LES TIERS

4.3.1 - Les relations avec le monde associatif

4.3.1.1 – Des modalités d'attribution et de contrôle qui n'appellent pas de critique

En matière de suivi des associations, la ville paraît bien organisée avec un guichet unique de présentation des demandes puis des échanges permanents entre les directions concernées et les structures financées, en particulier les plus aidées en montant, toutes signataires de conventions partenariales.

²² Il s'agit du remboursement des dépenses avancées dans le cadre de la mise en place des services communs et dans l'attente des transferts des marchés : 7.1.2.3.2.

²³ Entre 2010 et 2014, les dépenses à caractère général et celles de personnel ont augmenté en moyenne de 6 M€ par an. On peut estimer, en première analyse, que la croissance spontanée des dépenses des services mutualisés (un tiers de l'effectif) s'élève de 2,2 M€ par an.

²⁴ L'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2016 du 29 décembre 2016 a rajouté l'alinéa suivant à la suite du premier alinéa du 1° bis du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts : « Ces délibérations peuvent prévoir d'imputer une partie du montant de l'attribution de compensation en section d'investissement en tenant compte du coût des dépenses d'investissement liées au renouvellement des équipements transférés, calculé par la commission locale d'évaluation des transferts de charges conformément au cinquième alinéa du IV. » Le terme « délibérations » désigne les délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, relatives au montant de l'attribution de compensation et aux conditions de sa révision.

²⁵ Voir analyse financière 7.3

L'instruction des demandes de subventions, y compris les renouvellements, donne lieu à une analyse préalable de l'adéquation entre l'activité associative et les moyens alloués en fonctionnement, à partir de l'exploitation des rapports et bilans d'activité et du projet annuel de la structure. Pendant la préparation budgétaire, la direction du contrôle de gestion étudie la situation financière de toutes les associations bénéficiaires d'une subvention de plus de 70 000 € en procédant au calcul systématique de plusieurs indicateurs tels que le taux de subvention (rapport entre les subventions et les produits d'exploitation), le poids de la masse salariale dans les charges d'exploitation, le coût salarial moyen, le ratio de couverture des frais financiers nets par le résultat d'exploitation, le taux d'endettement (dette financière nette divisée par les capitaux propres), et en vérifiant les niveaux en fonds de roulement, en besoin en fonds de roulement et en trésorerie. Les financements d'évènements plus spécifiques (manifestations) sont examinés une deuxième fois, avant paiement du solde de la subvention.

Rédigées de façon similaire, en tout cas pour les principales associations, les conventions comportent une clause accordant à la ville la possibilité de « *procéder à tout contrôle ou investigations qu'elle jugera utiles, tant directement que par des personnes ou des organismes dûment mandatés par elle, pour s'assurer du bienfondé des actions entreprises par l'association et du respect de ses engagements vis-à-vis de la ville* ». Cette possibilité a été rarement utilisée jusqu'à fin 2016, les services n'ayant pas été en mesure de fournir un bilan des contrôles du "bon emploi" des subventions de la période. Dans son courrier, le maire a fait savoir qu'un plan de contrôle pluriannuel de l'ensemble des concours versés par la ville et la métropole a été récemment mis en place ; appliqué dès 2017, il s'est traduit par le contrôle sur pièces et sur place du Théâtre national de Bordeaux en Aquitaine et de l'association Arc-en-Rêve. Le maire a précisé que le train de vie des structures financées sera dorénavant regardé, afin de s'assurer de la bonne utilisation des subventions versées. Il a aussi annoncé que des contrôles communs avec les services de la région sont à l'étude, pour les associations bénéficiant de subventions croisées.

L'instruction a fait apparaître l'octroi, en cours d'exercice, de quelques subventions complémentaires à des associations présentes dans le secteur enfance-jeunesse destinés à combler des déficits, mais pour des montants réduits.

La chambre recommande à la ville d'accroître le nombre effectif de contrôles sur pièces et sur place des satellites associatifs les plus aidés, ou de ceux jugés les plus fragiles, en vue de vérifier de façon détaillée leur situation financière et le respect des engagements pris.

4.3.1.2 – Une valorisation effective de la plupart des prestations en nature

En complément d'une très large palette de services et de prestations matérielles (emplacements de rencontre comme « *le lieu des associations et des bénévoles bordelais* », publication gratuite des événements dans différents supports de communication, formations gratuites, mise à disposition de divers matériels informatique et d'impression²⁶, etc.), la ville propose aux associations le prêt de locaux ponctuels ou permanents²⁷. Entre 2010 et 2015, environ 200 organismes ont utilisé des locaux municipaux gratuitement ou contre une redevance révisable. Quatorze agents municipaux étaient, en plus, mis à disposition auprès d'associations avec remboursement systématique de leurs rémunérations conformément à l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifié portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale²⁸. Si les sommes correspondantes sont bien retranscrites au paragraphe 70848 (mise à disposition de personnel facturée aux autres organismes), les conventions de subventionnement signées avec chaque association ne mentionnent pas la valeur des prestations en nature dont celle des locaux prêtés gracieusement. La production d'un fichier très détaillé confirme que les informations sont disponibles ; elles sont d'ailleurs exploitées en vue de compléter correctement l'annexe IV-B1.7 du compte administratif qui affiche, par association, le total des subventions versées et la valeur globale des prestations en nature.

La chambre recommande de détailler dans les conventions de subventionnement, la valeur des prestations en nature de façon à afficher, par organisme, l'aide totale apportée.

²⁶ Les associations peuvent bénéficier d'un compte ouvrant droit à 5 000 photocopies noir et blanc par an. La fourniture du papier est à la charge de l'association.

²⁷ Le nombre de réservations d'une cinquantaine de salles municipales affectées aux associations atteint 10 269 en 2010 et 12 000 en 2015. Le coût de cette prestation a été valorisé à hauteur de 0,88 M€.

²⁸ cf. annexe 1 tableau 5

4.3.1.3 - Des rythmes scolaires qui justifient le versement aux associations d'heures d'animation représentant environ 57 ETP

La réforme des rythmes scolaires a été différée et mise en place en septembre 2014 dans le cadre du projet éducatif de territoire (PEDT) qui intéresse 99 écoles (53 maternelles et 46 écoles élémentaires publiques). Les premières évaluations de la ville estimaient le besoin, pour 15 000 élèves, à « environ 3 000 à 4 000 heures d'animateurs par semaine »²⁹ maximum. Cette prévision a été corrigée à la baisse compte tenu des contraintes budgétaires, de l'aptitude des associations à gérer des personnels et des capacités d'accueil des temps d'activités périscolaires (TAP) dans les établissements culturels et sportifs. La ville a choisi de ne proposer qu'1 heure 30 de TAP pour les écoles maternelles réparties en deux séances de 45 minutes, et non pas 45 minutes par jour (soit 3 heures 45 par semaine).

En 2015, le volume d'heures d'animation payé aux associations, au titre de la réforme des rythmes scolaires, correspondait à la mobilisation de 57,03 emplois équivalent temps plein (ETP) pour un montant de 2,1 M€. Le coût net de la réforme à la charge de la ville s'élèverait à 2,8 M€ en 2015³⁰, après déduction de la seule aide extérieure perçue en provenance du fonds d'amorçage pour les rythmes scolaires (780 300 € en 2015). Il est en-deçà de ce qui avait été anticipé en 2013 sur la base d'une offre de prestations beaucoup plus large. La délibération n° 2013-24 du 25 mars 2013 estimait, en première analyse, le coût de la réforme compris entre 4,7 M€ et 5,4 M€, soit un coût moyen par enfant de 300 à 350 € pour 3 à 4 000 heures d'animation hebdomadaires, dont 1,8 à 2,5 M€ de dépenses de prise en charge des activités péri-éducatives et 1,5 M€ de restauration scolaire.

Trente associations gèrent des accueils de loisirs répartis sur 63 sites ainsi que les accueils périscolaires dans tous les établissements scolaires. En contrepartie de leurs activités, elles perçoivent l'ASRE (Aide Spécifique Rythme Éducatif) versée par la caisse d'allocations familiales.

4.3.2 – Les clubs sportifs : les conditions d'occupation du stade Chaban-Delmas

4.3.2.1 – Un stade dévolu dorénavant à l'accueil du club de rugby professionnel...

La mise en service du Grand Stade n'a pas emporté la fermeture du stade Chaban-Delmas, hypothèse qui fut évoquée en raison de son emplacement au cœur d'un secteur résidentiel de près de sept hectares. En début de saison sportive 2015-2016, le Grand Stade est devenu l'enceinte résidentielle de la société anonyme sportive professionnelle (SASP) Union-Bordeaux-Bègles (UBB), le stade André Moga à Bègles³¹ ne répondant plus aux besoins d'un club professionnel. Homologué le 16 août 2007 par la ligue professionnelle de rugby, le stade Chaban-Delmas abritait déjà un nombre croissant de rencontres de l'UBB, depuis sa première saison en top 14, en 2011/2012. Grâce à sa capacité d'accueil, le club occupait le premier rang au classement des affluences en Europe (23 766 spectateurs) pour la saison 2014/2015³², et a affiché la meilleure fréquentation nationale à domicile sur plusieurs saisons.

Le stade Chaban-Delmas pourrait prochainement subir des profonds travaux de rénovation sans modification de ses caractéristiques originelles architecturales Art Déco (dont la grande arche). À cette occasion, sa jauge serait réduite de 8 000 places environ (25 000 places dont 237 places supplémentaires en loges contre 33 290 aujourd'hui), en raison de contraintes techniques ou de choix d'aménagement, mais aussi pour renforcer sa complémentarité avec le Grand Stade qui a vocation à accueillir les matches les plus attractifs de l'UBB³³.

4.3.2.2 – ...à des conditions financières qu'il convient d'actualiser

La convention délibérée le 15 juillet 2015 avait fixé la redevance d'occupation du stade Chaban-Delmas réclamée à l'UBB, à 2 % de la recette « spectateurs » nette par match. Par une délibération du 12 décembre 2016, la ville a décidé de la modifier en rajoutant une part forfaitaire de 100 000 € que le club acquitte depuis 2017. Malgré cette augmentation significative, la redevance n'est toujours pas fixée par référence aux « avantages de toute nature », comme l'impose l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques³⁴.

²⁹ (page 5 délibération du 25 mars 2013 – « La mobilisation d'animateurs pour ce temps péri-éducatif »)

³⁰ cf. annexe 1 tableau 6

³¹ Sa capacité est de 7 500 places au maximum dont 2 200 places debout

³² Ce classement a été établi par un journal anglais « *The rugby paper* ».

³³ Trois rencontres de l'UBB ont été jouées dans le nouveau stade au cours de la saison 2015/2016.

³⁴ « La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation. »

La Cour administrative de Lyon a précisé dans deux décisions (n° 06LY02107 « Ville de Lyon » du 12 juillet 2007 et n° 12LY00820 du 28 février 2013 « communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole ») que « les avantages tirés de l'occupation d'un complexe sportif s'apprécient notamment au regard des recettes tirées de son utilisation telles que la vente des places et des produits dérivés aux spectateurs, la location des emplacements publicitaires et des charges que la collectivité publique supporte telles que les amortissements, l'entretien et la maintenance calculés au prorata de l'utilisation d'un tel équipement ». Par conséquent, la redevance devrait au minimum couvrir la part effective des dépenses de fonctionnement et des charges d'amortissement engagées par la ville et correspondant au temps réel d'utilisation du stade par la société sportive.

- Coût de fonctionnement du stade Chaban-Delmas estimé par la ville pour l'année 2014 en € -

	2014
Maintenance	153 018,00
Charges de personnel	167 857,00
Assurances	22 531,25
Fluides (eau, électricité, chauffage)	57 560,00
Frais de nettoyage (TFN)	114 917,00
Fournitures de petit équipement	48 698,00
Marché de prestation de service (audiomaster , SPIE)	76 063,00
TOTAL DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	640 644,25

Source: ville

Après avoir rappelé que la part fixe de 100 000 € constitue une importante charge nouvelle pour le club, le maire a indiqué dans son courrier envisager d'accroître progressivement la redevance d'occupation, sans nuire aux ambitions sportives de l'UBB et au regard de ses capacités financières inférieures à celles d'un club de football.

La chambre demande à la ville de calculer le montant de la redevance d'occupation en fonction des avantages de toute nature qu'en retire l'utilisateur, conformément à l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

4.3.3 – La fin de l'exploitation sous la forme d'une régie intéressée de plusieurs grands équipements sportifs

Depuis 1997, la ville confie l'exploitation de plusieurs équipements sportifs (la patinoire, les tennis, et le bowling de Mériadeck, et le vélodrome de Bordeaux-lac) à un opérateur privé. La délégation a pris, jusqu'en 2012, la forme d'une régie intéressée. Faute de définition légale ou réglementaire de cette formule de gestion, la doctrine s'accorde à reconnaître qu'un régisseur intéressé s'engage à gérer un service public contre une rémunération composée d'une part fixe et d'une part calculée en fonction des résultats. La convention qu'il signe avec la personne publique n'échappe à la requalification en marché public que si sa rémunération reste substantiellement liée aux résultats de l'activité³⁵, la jurisprudence du Conseil d'État appréciant avec souplesse ce critère.

Dans le rapport d'observations définitives du 22 mars 2011, la chambre s'était interrogée sur le niveau d'intéressement du délégataire. Elle observait que dans le contrat, la part variable de la rémunération attachée aux résultats dépendait en grande partie d'éléments ne permettant pas de mesurer objectivement l'amélioration du service due à l'activité de l'exploitant, ce qui fragilisait la qualification juridique de la convention en délégation de service public. Elle avait également critiqué l'intégration trop tardive des recettes et des dépenses du régisseur intéressé au budget annexe à caractère industriel et commercial spécialement créé pour regrouper les flux de cette activité, le défaut de production systématique à l'ordonnateur des pièces justificatives correspondantes, le versement sur le budget annexe d'une subvention d'équilibre non motivée en violation des dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT et le caractère insuffisant des contrôles accomplis par la ville. Elle avait aussi émis des doutes sur la nature industrielle et commerciale de l'ensemble des activités retracées au budget annexe ainsi que sur l'absence de déductibilité de la TVA sur la rémunération du régisseur. Au terme du dernier contrat (2008 à 2012), la ville a décidé, par une délibération n° 2012-202 du 30 avril 2012 de recourir à la formule de l'affermage plutôt qu'à celle de la régie intéressée. Après une procédure d'appel public à la concurrence et la confrontation de deux offres, son choix s'est à nouveau porté sur le même délégataire. La délibération n° 2012-610 du 19 novembre 2012 entérine sa désignation ainsi que le contenu du contrat d'affermage de quatre ans entré en vigueur au 1^{er} janvier 2013. Avec un objet identique au précédent³⁶, le nouveau contrat forfaitise la compensation à environ 1 M€ par an sur la base d'hypothèses d'exploitation et par addition de deux composantes :

³⁵ cf. article L. 1411-1 du CGCT

³⁶ Le fermier a notamment la charge de faire fonctionner le service, d'assurer la relation avec les usagers et de percevoir les recettes selon les tarifs fixés dans le contrat et ceux que le conseil municipal vote chaque année sur proposition du fermier. Le cahier des charges précise le contenu des obligations de service public – accueil des clubs sportifs et des autres pratiquants, disponibilité des équipements - et les conditions dans lesquelles les charges relatives à ces obligations seront évaluées. Il détermine également la procédure par laquelle la ville adaptera ses exigences de service public à l'évolution des besoins.

la première, assujettie à la TVA, s'assimile à un complément de prix destiné à compenser les tarifs réduits accordés à certains tiers sur la base d'une étude comparative des prix pratiqués ailleurs ; la seconde, affranchie de TVA, compense des contraintes particulières de fonctionnement comme la mise à disposition d'équipements à des établissements d'enseignement ou à des clubs sportifs, ou la variabilité et la saisonnalité des horaires. L'article 17 du contrat stipule que le fermier restitue à la ville un pourcentage progressif du résultat d'exploitation avant impôt sur les sociétés : 25 % à partir de 50 000 €, 40 % à partir de 80 000 € et 50 % au-delà de 120 000 €. Le dispositif actuel présente l'avantage de déterminer de façon définitive l'effort communal en hors taxe ; il ne plus garantit au titulaire, comme précédemment, la couverture des charges engagées au titre de l'exploitation y compris les charges salariales, en plus d'une rémunération fixe de 135 000 € augmentée de 2,5 % par an.

La constatation d'un retard dans la livraison de la grande salle métropolitaine de spectacles qui contraint à utiliser, une année de plus, la patinoire comme lieu de remplacement a motivé la prolongation du contrat en 2017, par un avenant délibéré le 6 juin 2016. Concomitamment, la rémunération annuelle du fermier, toujours calculée aux mêmes conditions, a été légèrement réduite (0,9 M€).

Enfin, tandis que les procédures de contrôle de l'exploitation ont été renforcées grâce à la mise en place d'un plan de contrôle et d'un examen périodique des comptes rendus d'activités, le budget annexe a été clôturé par la délibération n° 2014-303 du 23 juin 2014 du fait du passage à l'affermage, dans des conditions qui n'appellent pas d'observations.

La chambre prend acte de ces changements qui dissipent les anomalies relevées dans le rapport du 22 mars 2011.

4.4 - DES INDEMNITES DE FONCTION VERSEES A TOUS LES ELUS

Le nombre d'adjoints au maire est supérieur de neuf points au plafond légal exposé à l'article L. 2122-2 du CGCT (39 % de l'effectif du conseil municipal³⁷ contre 30 %). L'article L. 2122-2-1 autorise un tel dépassement, dans la limite de 10 % de l'effectif du conseil municipal, dans les communes de 80 000 habitants et plus, en vue de la création de postes d'adjoints chargés principalement d'un ou plusieurs quartiers. Autre particularité au demeurant régulière au regard de l'article L. 2123-24-1 du CGCT créé par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, des indemnités de fonction sont servies à tous les élus, même à ceux de l'opposition. La vérification du total des indemnités allouées par application de la délibération n°2014-174 du 4 avril 2014 n'a pas révélé d'anomalie.

L'organisation des délégations de signatures, dont le champ est toujours partiel, n'appelle pas non plus de remarque.

4.5 - SYNTHÈSE INTERMÉDIAIRE

Neuvième commune de France avec 243 626 habitants en 2013, Bordeaux connaît un essor démographique significatif depuis le début du siècle (+2 000 habitants par an) et croissant en raison, entre autres, de la mise en circulation de la ligne à grande vitesse (LGV). Les indicateurs de revenus et d'activités de la ville affichent en moyenne des valeurs supérieures à celles d'autres communes de plus de 100 000 habitants comparables, placées au cœur d'une métropole, mais moins favorables que celles des grandes communes environnantes, plus résidentielles et abritant des activités tertiaires et industrielles. Outre la forte croissance du tourisme avec l'accueil de six millions de visiteurs en 2015, soit trois fois plus qu'en 2000, deux événements majeurs ont caractérisé la période récente : la mise en service de plusieurs grands équipements publics au cœur de la ville (Auditorium, pont levant Chaban-Delmas, Grand Stade, cité municipale, Cité du Vin en juin 2016, etc.), tous bâtis à son initiative à l'exception du pont levant, et la transformation de la communauté urbaine en métropole en application de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi MAPTAM. Entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} janvier 2018, Bordeaux aura progressivement transféré à Bordeaux-Métropole, les compétences que la loi MAPTAM a rendues métropolitaines ainsi que celles devenues communautaires au début des années 2000, que les villes continuaient à tort d'exercer telles que l'entretien de la voirie et son nettoyage, ou encore la gestion des parcs de stationnement. Le processus de métropolisation a également entraîné la création de services communs. Au total, 1 320 agents ont rejoint la métropole en 2016, dont 258 au titre des compétences exercées indûment et 1 057 au titre de la mutualisation, moyennant le règlement d'une compensation annuelle de 81 M€.

³⁷ 24 adjoints pour 61 membres

La ville a remis en parallèle à la métropole des équipements dont le Palais des Congrès, le Parc des Expositions et le Grand Stade au 1^{er} janvier 2017. Les transferts des bâtiments de l'Opéra national de Bordeaux (Grand-Théâtre et Auditorium principalement) et de la Cité du Vin ont été retardés pour ne pas alourdir le montant des compensations à verser en contrepartie. Une modification législative de l'affectation budgétaire de l'attribution de compensation, intervenue le 29 décembre 2016, devrait inciter la ville et la métropole à reconsidérer le projet.

La ville paraît bien organisée dans le suivi des associations et le contrôle des subventions attribuées. En réponse aux observations provisoires, le maire a annoncé la mise en place récente d'un plan de contrôle pluriannuel de l'ensemble des concours versés par la ville et la métropole, en vue de vérifier de façon approfondie la situation financière des satellites associatifs et le respect des engagements pris. Dans les relations avec ses partenaires sportifs, les travaux d'instruction ont mis en évidence la nécessité d'actualiser le niveau de la redevance d'occupation du stade Chaban-Delmas payée par le club de rugby professionnel Union-Bordeaux-Bègles (UBB), en fonction des avantages de toute nature que celui-ci en retire. Ils ont aussi montré que depuis 2013, l'exploitation de plusieurs grands équipements sportifs, dont la patinoire et le vélodrome, n'est plus déléguée sous la forme d'une régie intéressée mais d'un affermage, avec un plafonnement de l'effort communal et une amélioration des procédures de contrôle, ce qui répond à plusieurs observations formulées lors du contrôle précédent.

5 - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

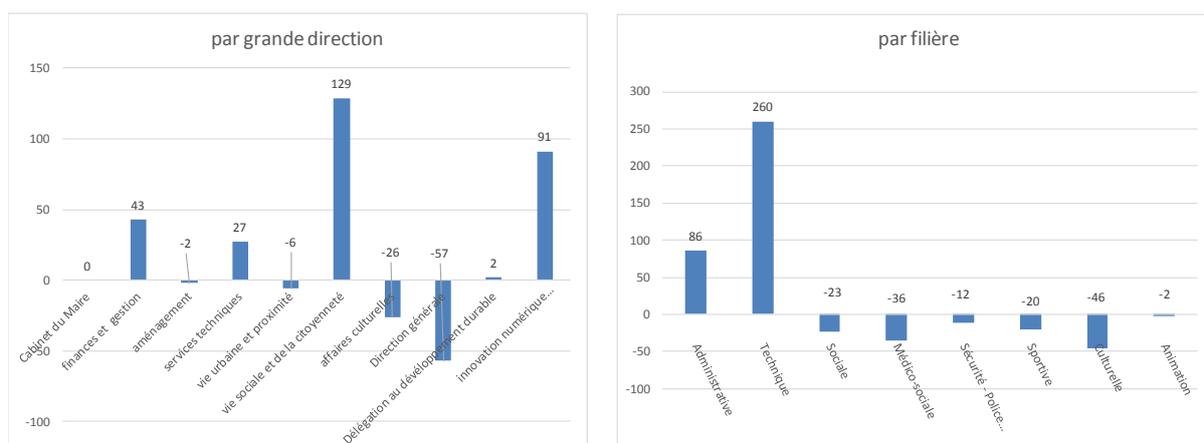
Les dépenses de personnel représentent plus de la moitié des charges courantes. La direction des ressources humaines était jusqu'en 2015 directement rattachée au directeur général des services (DGS) sous l'égide d'un secrétaire général. Une réorganisation a eu lieu en 2014 et 2015, dans la perspective de la mutualisation. Depuis le 1^{er} janvier 2016, les services de cette direction sont mutualisés avec ceux de Bordeaux-Métropole et regroupés dans la direction générale « RH et administration générale » rattachée directement au directeur général des services.

5.1 – LES EFFECTIFS³⁸

5.1.1 – Une augmentation de 207 agents permanents entre 2010 et 2015

Selon les différents tableaux des comptes administratifs et des bilans sociaux qui concordaient, sauf dans le décompte des emplois de non titulaires entre 2013 et 2015³⁹, l'effectif a augmenté de 4,9 % entre 2010 et 2015 (+207 agents), plus rapidement que la population (+2,6 %⁴⁰). On dénombrait, à fin 2015, 4 469 agents.

effectif permanent : variations sur la période 2010-2015



source : CRC

Entre 2010 et 2015, le nombre d'emplois permanents a augmenté dans les filières technique et administrative, les plus nombreuses en personnels, contrairement à toutes les autres qui ont accusé un recul. Trois directions générales ont vu leur effectif s'accroître fortement :

³⁸ Voir tableaux 1 de l'annexe 1

³⁹ Cf. fiabilité des comptes 6.1.1.2

⁴⁰ Sur la base des données publiées sur le site des comptes des communes : 245 223 habitants en 2015 contre 238 921 habitants en 2010.

- i) la direction générale des finances et de la gestion (43 agents de plus à fin 2015) du fait de la création, en son sein, d'une direction de l'évaluation et de la performance en 2012 (5 recrutements), et du transfert de 23 postes du magasin mutualisé rattaché avant 2013 à la direction générale ;

- ii) la direction générale de la vie sociale et de la citoyenneté (129 agents de plus) : regroupant 42,8 % des agents permanents⁴¹ en 2015 (y inclus le personnel des écoles), elle aurait bénéficié de la moitié des recrutements de la période. Deux facteurs ont notamment été identifiés pour motiver, en partie, l'ampleur de la hausse :

- des ouvertures d'équipements : 41 créations de postes dans des écoles⁴² et des crèches entre 2010 et 2015, 10 à la cité municipale en 2014 et 6 au palais des sports, à la Halles des Douves et au gymnase Virginia ;

- la création d'un "pool de remplacement" dans les écoles et dans les crèches en 2012 et en 2015 (86 emplois à fin 2015 dont 66 dans les écoles et 20 dans les crèches) ;

- iii) la direction générale de l'innovation numérique et des systèmes d'information : elle comptait 91 agents en 2015, soit 10 de plus qu'en 2012, année de sa création, les fonctions informatiques relevant auparavant de la direction générale.

Selon la ville, 70 % des recrutements concerneraient des agents de catégories C, membres de la filière technique.

En 2015, l'intégration de 55 agents en provenance du CCAS⁴³, qui continuait de rembourser leurs rémunérations à la ville (2,11 M€), explique la majeure partie de l'accroissement des effectifs sur le même exercice (+97 agents). En très léger recul depuis 2010, le taux d'administration s'établissait alors à un agent pour 55 habitants.

Source : CRC AQLPC et fiches Minefi	Population 2015	nombre d'agents budget principal	soit 1 agent pour...	Source : CRC AQLPC et fiches Minefi	Population en hab.	nombre d'agents budget principal	soit 1 agent pour...
comparaison entre villes-centres de métropoles dotés de services communs				Bordeaux			
Bordeaux	245 223	4 469	55 habitants	2015	245 223	4 469	55 habitants
Toulouse	461 190	8 867	52 habitants	2014	243 199	4 378	56 habitants
Nice	347 798	6 249	56 habitants	2013	242 945	4 356	56 habitants
Nantes	299 682	3 647	82 habitants	2012	240 522	4 329	56 habitants
Montpellier	272 345	4 135	66 habitants	2011	239 642	4 246	56 habitants
Lille	235 184	4 545	52 habitants	2010	238 921	4 262	56 habitants

À fin 2016, Bordeaux disposait de 3 220 agents, soit 65 de plus qu'au 1^{er} janvier après mutualisation (+2,1 %). 32 d'entre eux appartenaient à la direction générale de l'éducation, sport et société. Cette évolution corroborerait l'estimation de la ville selon laquelle la croissance démographique obligerait, à contexte inchangé, à créer 60 emplois supplémentaires par an⁴⁴.

5.1.2 – La nécessité de renforcer la vision prospective

Les services ont assuré que depuis 2014, de nombreux outils ont été déployés afin d'améliorer l'adéquation entre les postes et les compétences et d'aider les agents à mieux se former (fiches de poste et « parcours métiers », guide des carrières et des parcours professionnels proposée en mai et juin 2015 à chaque direction générale, dispositifs d'aide de préparation aux concours et examens déployés sur l'intranet de la ville, etc...). Le répertoire des postes aurait été enrichi en vue de les hiérarchiser et flécher ceux qui ouvrent droit à la NBI ou à des primes pour sujétions particulières. Mais le plan prévisionnel et pluriannuel de recrutement annoncé en 2014, alors transformé en plan annuel dans la perspective de la mutualisation, n'avait pas vu le jour à la fin de l'instruction. Le processus de mutualisation a également conduit à ne pas établir les rapports annuels de performance (RAP) des exercices 2015 et 2016 et à différer la rédaction d'un nouveau règlement intérieur des services dans la perspective d'un document commun ville et métropole.

La chambre recommande à la ville de préparer un plan d'évolution des effectifs et d'afficher des objectifs plus détaillés en termes de cibles d'emplois par service non mutualisé de façon à anticiper les évolutions des charges de personnel.

En réponse, la ville a annoncé la mise à l'étude d'un « plan pluriannuel de fonctionnement » destiné à anticiper l'impact des ouvertures et fermetures d'équipements. Elle signale que les projections sont, pour le moment, construites sur l'hypothèse d'une stabilité des effectifs sauf pour les services dont les taux d'encadrement sont régis par des normes nationales (crèches par exemple).

⁴¹ cf. 5.1.3.1

⁴² Dix classes auraient été ouvertes en 2015 selon le rapport du compte administratif 2015 (page 86 « La performance de la collectivité »)

⁴³ 9 agents de catégorie A, 7 B et 39 C

⁴⁴ 7.1.2.3.2

5.1.3 - Les caractéristiques de l'effectif

5.1.3.1 – Une prédominance d'agents titulaires, présents dans la filière technique et appartenant à la catégorie C

Les informations transmises sur la structure des emplois ont mis en lumière le caractère prépondérant :

- des agents titulaires qui occupaient, en 2014, 87,5 % des emplois permanents et non permanents⁴⁵, soit 13,4 points de plus que la moyenne des collectivités de 350 agents et plus (74,1 %⁴⁶). Leur proportion est restée stable sur la période ;
- de la filière technique à laquelle appartenait 1,1 agent sur 2 en 2014 (54,5 % de l'effectif soit 8,2 points de plus que la moyenne nationale des collectivités de 350 agents et plus) ;
- des emplois de catégorie C (73,3 % de l'effectif permanent en 2015 en retrait de 2 points par rapport à 2011) ;
- des emplois à temps plein (93,3 % de l'effectif total permanent en moyenne). La moitié des emplois à temps partiel relevaient de la direction générale de l'éducation, sport et santé (144 sur 282 en 2015) ;
- des personnels affectés aux écoles et aux activités sportives. En 2015, 36 % de l'effectif dépendaient de la direction générale de l'éducation sport et santé. Cette dernière était auparavant incluse dans la direction générale de la vie sociale et de la citoyenneté qui réunissait 42,8 % des agents permanents, une grande partie des non permanents (584 en 2015 contre 400 en 2011) et plus de la moitié des personnels féminins⁴⁷. Environ 1 000 agents municipaux seraient aujourd'hui présents dans les écoles.

5.1.3.2 – Un cinquième des effectifs âgés de 55 ans et plus après mutualisation

(source : bilans sociaux et ville)

Evolution de la répartition des effectifs permanents par tranche d'âges

Tranches d'âge	dec 2010	en % du total	dec 2013	en % du total	dec 2015	en % du total	janv-16	en % du total
moins de 26 ans	162	3,8%	162	3,7%	147	3,3%	100	3,2%
26 à 39 ans	1 243	29,2%	1 299	29,8%	1 260	28,2%	883	27,9%
40 à 54 ans	2 078	48,8%	2 135	49,0%	2 145	48,1%	1 527	48,3%
55 ans et plus	779	18,3%	757	17,4%	911	20,4%	650	20,6%
Total	4 262	100%	4 353	100%	4 463	100%	3 160	100%

Selon les données fournies par les services, la mutualisation n'a pas fondamentalement changé la forme de la pyramide des âges : un cinquième des agents est âgé de 55 ans et plus, ce qui offre à la collectivité un levier d'action pour éventuellement comprimer le niveau des dépenses de personnel, dans les années à venir. La classe d'âge 40-54 ans, la plus nombreuse, est la plus affectée par l'absentéisme, selon les bilans sociaux (cf. 5.3.3).

5.1.3.3 – Un taux d'emploi de personnes en situation de handicap supérieur au seuil légal

Taux d'emploi légal des personnes en situation de handicap

(source : RAP Bordeaux)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ville de BORDEAUX	5,17%	6,15%	6,18%	7,32%	7,46%	8,28%

Depuis 2011, la ville remplit ses obligations en matière d'emploi de personnes souffrant d'un handicap avec un taux d'emploi supérieur au seuil légal de 6 %⁴⁸ et n'est donc pas redevable d'une contribution annuelle à l'AGEFIPH⁴⁹. En 2015, elle employait directement 350 agents souffrant d'un handicap (8,05 % du total) et recourait marginalement à des ESAT⁵⁰ (0,23 % pour une dépense de 175 325 €).

5.1.3.4 – Une intensification du recours aux différents dispositifs d'insertion pour les emplois non permanents

Entre 2011 et 2015, la ville a intensifié, dans tous les services, le recours aux différents dispositifs ouverts par l'État afin de favoriser l'insertion des jeunes et des publics éloignés de l'emploi depuis longtemps. En 2015, les agents concernés (528 tous dispositifs confondus) représentaient 11 % de l'effectif total hors assistantes maternelles (emplois permanents et non permanents), soit 3 points de plus qu'en 2011.

⁴⁵ 94 % des emplois permanents ont été occupés, durant la période, par des titulaires.

⁴⁶ selon des données INSEE, SIASP, calculs DGCL

⁴⁷ Compte tenu du taux de féminisation des métiers de la petite enfance et des secteurs de l'éducation (puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants, assistantes maternelles, agents spécialisés des écoles maternelles...)

⁴⁸ fixé par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

⁴⁹ AGEFIPH : association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

⁵⁰ Établissement et service d'aide par le travail

Dans le cadre de la résorption de l'emploi précaire permettant l'accès sans concours au premier grade de l'emploi titulaire de catégorie C de la Fonction publique territoriale, 10 à 20 personnels en emploi d'insertion sont titularisés, après une année de stage, sur des missions d'agent d'entretien et de restauration au sein des écoles. Les contrats à durée déterminée des agents non-titulaires présents depuis six ans sont, par ailleurs, transformés en contrats à durée indéterminée conformément à la loi⁵¹.

Depuis septembre 2011, la gestion et l'accompagnement des emplois aidés affectés aux écoles sont confiés à deux associations intermédiaires après passation d'un marché public. Alors que le marché public couvrant les années 2014 et 2015 prenait fin le 31 décembre 2015, le marché suivant n'a pu être notifié que le 7 mars 2016 en raison, selon l'ordonnateur, d'une difficulté de suivi liée à la mise en place de la mutualisation. Afin de régler les prestations qui n'ont pas été interrompues pendant la période de latence, le conseil municipal a été invité à approuver un protocole transactionnel qui autorise le paiement d'un montant forfaitaire global définitif de 201 268 € TTC aux deux associations en échange de leur renonciation à tout recours (délibération n° 2016-478 du 12 décembre 2016). Cette solution qui a permis d'assurer la continuité du service n'efface pas l'irrégularité commise, au travers de l'acquisition de prestations en dehors du cadre normal de l'achat public.

5.2 – LA MUTUALISATION DES PERSONNELS AVEC BORDEAUX-METROPOLE

5.2.1 – 30 % de l'effectif transféré à Bordeaux-Métropole

1 320 agents municipaux, environ 30 % de l'effectif municipal présent au 31 décembre 2015, ont rejoint Bordeaux-Métropole au 1^{er} janvier 2016, dans le cadre des transferts de compétences et de la création de services communs :

- ✚ 5 agents (1 A – 4 C) au titre des transferts de compétences,
- ✚ 258 agents (4 A – 7 B – 247 C) au titre de la régularisation des compétences exercées indûment par la ville,
- ✚ 1 050 agents (dont 8 en disponibilité) au titre de la mutualisation de certains services,
- ✚ 7 agents dont les postes sont transférés pour partie au titre de la mutualisation, et pour partie au titre des transferts ou régularisations de compétences.

Ce nombre est légèrement supérieur (+18 agents) à celui annoncé dans la délibération n° 2015-623 du 14 décembre 2015 relative à la mise à jour du tableau des effectifs (1 302 emplois⁵²).

Les services restés exclusivement municipaux sont regroupés au sein de quatre directions générales proposant des services à la population : (i) éducation, sports et société, (ii) affaires culturelles, (iii) solidarités et citoyenneté, et (iv) proximité et relations avec la population. Toutes les autres unités sont devenues métropolitaines. La création de services communs a été approuvée par la délibération n° 2015-556 du 23 novembre 2015. Placés sous la direction du directeur général des services conjoint à la ville et à la métropole, les services communs appartiennent à l'une des six directions générales de Bordeaux-Métropole dont la direction générale des territoires qui réunit les pôles territoriaux et les nombreux personnels techniques transférés.

5.2.2 – Le processus de mutualisation

5.2.2.1 - Les principes généraux

La mutualisation a été engagée après la mise en œuvre d'un schéma de mutualisation approuvé par les 28 conseils municipaux et par le conseil métropolitain le 29 mai 2015. Elle offre à chaque commune la possibilité d'intégrer le processus, en choisissant les domaines d'activités et services à mutualiser et selon un calendrier variable afin de s'adapter à la diversité des situations. Les relations entre Bordeaux-Métropole et chaque ville intéressée sont définies dans des contrats d'engagement conclus pour la durée des mandatures avec des possibilités d'ajustements annuels.

La moitié des communes ont choisi de mutualiser, dès le 1^{er} janvier 2016. Par délibération n° 2015-556 du 23 novembre 2015, Bordeaux a opté pour la mutualisation de l'ensemble des domaines prévus au schéma de mutualisation. Le contrat d'engagement du 15 février 2016, qui s'applique également aux missions de propreté, mobilier urbain, espaces verts sur voirie, énumère les fonctions supports et opérationnelles mutualisées :

⁵¹ L'article 41 – I de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 prolonge de deux ans la durée d'application du dispositif de titularisation prévu à l'article 13 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 ainsi que les conditions d'éligibilité pour prétendre à ce dispositif - décret d'application n° 2016-1123 du 11 août 2016

⁵² Voir tableau 2 annexe 1.

Fonctions supports	
	Finances
	Commande Publique
	Affaires juridiques
	Ressources Humaines
	Bâtiments
	Stratégie immobilière/logistique et magasins/parc matériel
	Numérique et systèmes d'information
	Fonctions transversales
Fonctions opérationnelles	
	Domaine public-Voirie
	Espaces verts
	Propreté
	Cadre de vie, urbanisme et autorisations d'occupation des sols et foncier
	Animation économique et emploi
	Transports, Stationnement et Mobilité
	Logement, Habitat et politique de la ville

source : article 3 du contrat d'engagement

La transition avait été préparée en amont par des opérations de rapprochement en matière de gestion des ressources humaines (postes, emplois, rémunérations, temps de travail, formation, outils de gestion...), dans le domaine informatique et avec quelques mesures de préfiguration comme la création de deux services communs : celui des archives rattaché à la ville de Bordeaux et celui du numérique regroupant la métropole, Bordeaux et neuf autres communes⁵³.

À l'image des transferts de compétences, l'affectation des personnels dans les services communs est compensée financièrement par les villes⁵⁴. Censée représenter le coût réel des emplois équivalents temps plein constaté au 31 décembre 2014, la somme versée à la métropole est obtenue en additionnant les rémunérations, les charges sociales ainsi que les prestations sociales et collectives ; elle n'intègre aucun élément d'actualisation, la métropole supportant la dynamique des dépenses des services communs. La charge incombant à la ville pour les personnels transférés dans le cadre de la régularisation des compétences propreté, mobilier urbain n'a pas été calculée avec cette méthode, mais selon une convention spécifique.

5.2.2.2 – Les conséquences pour les agents

Les agents municipaux concernés ont rejoint leur direction d'affectation à la métropole, après avis des comités techniques compétents. Placés de façon permanente sous l'autorité hiérarchique du président de la métropole, ils dépendent de « l'autorité fonctionnelle » des maires et de leurs services, pour les missions réalisées auprès des communes. Les conditions d'exercice de cette double autorité hiérarchique et fonctionnelle sont explicitées au contrat d'engagement. En pratique, les agents conservent leur métier mais sont appelés à l'enrichir et à élargir leur champ d'intervention au-delà de leur commune d'origine.

Contrairement à leur temps de travail aligné sur celui en vigueur à la métropole (1 607 heures), les agents mutualisés exercent un choix pour leurs rémunérations, en application de l'article L. 5111-7 du CGCT⁵⁵ : percevoir le régime indemnitaire métropolitain ou bien, s'il est plus favorable, conserver le niveau de régime indemnitaire précédent, y compris les avantages acquis au sens de la loi de 1984. Dans cette deuxième option, l'écart avec l'ancienne rémunération est comblé par une indemnité différentielle décroissante au gré des augmentations du régime indemnitaire métropolitain.

La métropole a estimé le coût de l'alignement indemnitaire à 1 M€, la plupart des régimes indemnitaires des 14 villes impliquées dans la mutualisation étant inférieurs à celui proposé par Bordeaux-Métropole. Selon la fiche d'impact relative à la clarification et au transfert des compétences entre cette dernière et la commune de Bordeaux de décembre 2015, le régime indemnitaire de grade communautaire est dans l'ensemble plus favorable que celui alloué aux fonctionnaires de la ville. On observe néanmoins que 38,5 % des agents bordelais transférés perçoivent une indemnité différentielle. En matière d'action sociale, le régime applicable aux agents métropolitains (comité des œuvres sociales et accès à la mutuelle) a été étendu aux agents mutualisés. La dépense nette 2016 supportée par la métropole en raison des harmonisations de rémunérations et d'avantages sociaux serait de l'ordre de 2,5 M€.

La chambre prend note des grands principes de mise en œuvre de cette importante réforme qui n'a pas pu être analysée dans le cadre de ce contrôle, compte tenu de son caractère récent.

⁵³ Son périmètre recouvre la performance interne, les services aux usagers et les nouveaux services numériques urbains de proximité et de mobilité.

⁵⁴ voir 4.2.3.1- Article L. 5211-4-2 du CGCT

⁵⁵ Article L. 5111-7 du CGCT « ...ceux-ci conservent s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du 3ème alinéa de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ... ».

5.3 – LE TEMPS DE TRAVAIL

5.3.1 – Une forte proportion d'agents non soumise à l'obligation des 1 607 heures

5.3.1.1 – Une référence de 1 607 heures

Les règles applicables en matière de gestion du temps de travail sont aujourd'hui rassemblées dans un règlement de gestion du temps de travail. Présenté en comité technique paritaire le 15 octobre 2014 mais non approuvé par le conseil municipal, ce document rappelle que, conformément à la délibération n° 2006-618 du 18 décembre 2006, la durée de travail annuelle est fixée à 1 607 heures et le nombre de jours de congés à 35, soit deux semaines de plus que ne le prévoit l'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux⁵⁶. En contrepartie de ces congés supplémentaires, un agent à temps complet doit à son employeur 7 heures 22 par jour et 36 heures 50 par semaine. Pour les agents à temps non complet, les durées hebdomadaire et journalière sont découpées par taux d'emploi :

Taux d'emploi	Durée hebdomadaire de travail	Durée journalière de référence
17h30mn	18h25mn	3h41mn
20h	21h05mn	4h13mn
32h	33h40mn	6h44mn

Obligations hebdomadaires	Nombre annuel de jours de congés	Obligations hebdomadaires	Nombre annuel de jours de congés
5 jours	35 jours	3 jours et demi	24 jours et demi
4 jours et demi	31 jours et demi	3 jours	21 jours
4 jours	28 jours	2 jours et demi	17 jours et demi

La mesure du temps de travail est assurée par des badgeuses et fait l'objet d'un suivi informatique centralisé, sauf pour les agents affectés dans des services particuliers.

5.3.1.2 -qui n'était pas appliquée à 41 % de l'effectif après mutualisation

(source : règlement gestion du temps - ville de Bordeaux)

Déroptions à la durée légale annuelle du temps de travail		Nombre d'agents concernés
Maintien du nombre annuel de jours travaillés et modification de la valeur de journée de travail (7h11mn)		BX Métropole à/c du 01/01/2016
Agents des pôles opérationnels du service de la propreté urbaine	1566 heures	
Diminution du nombre de jours travaillés - attribution de jours de congés spécifiques de sujétion		
Maintien de la valeur de journée de travail (7h22mn)		
Agents de catégorie C en charge de l'accueil des enfants en crèche	1555 heures et 7 jours	350
Agents des écoles maternelles et élémentaires	1548 heures et 8 jours	753
sous-total		1103
Diminution du nombre de jours travaillés - attribution de jours de congés spécifiques de sujétion		
Maintien de la valeur de journée de travail (7h22mn)		
Agents de police municipale	1570 heures et 5 jours	98
Agents du centre de vidéo surveillance urbaine	1570 heures et 5 jours	21
Agents de surveillance de la voie publique affectés aux berges de Garonne	1585 heures et 3 jours	2
Agents de surveillance de la voie publique	1592 heures et 2 jours	46
sous-total		167
Diminution du nombre de jours travaillés - attribution de jours de congés spécifiques de sujétion et modification de la valeur de journée de travail (6h12mn)		
Educateurs territoriaux des activités physiques et sportives	1460 heures et 20 jours	32
Diminution du nombre de jours travaillés - attribution de jours de congés spécifiques de sujétion		
Maintien de la valeur de journée de travail (7h22mn)		
Opérateurs territoriaux des activités physiques et sportives	1570 heures et 5 jours	4
Nombre total d'agents concernés en 2016		1306

L'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001⁵⁷ autorise une collectivité locale à déroger à la durée légale, « pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux ». Sur la base de cette disposition⁵⁸, 1 306 agents, soit 41 % de l'effectif après mutualisation⁵⁹, n'étaient pas tenus d'effectuer 1 607 heures par an, au 1^{er} janvier 2016.

⁵⁶ « Tout fonctionnaire territorial en activité a droit, dans les conditions et sous les réserves précisées aux articles ci-après, pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouvrés. »

⁵⁷ pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale

⁵⁸ Délibération n° 2007-0374 du 09 juillet 2007 – CTP des 21 octobre 2009 et 07 juillet 2010

⁵⁹ 1 306 agents sur 3 155 agents permanents au 1^{er} janvier 2016 après mutualisation

L'écart à la durée légale n'est pas restitué par allègement de leurs obligations quotidienne ou hebdomadaire, maintenues respectivement à 7 heures 22 et à 36 heures 50, mais par attribution de jours de congés annuels supplémentaires non reportables d'une année sur l'autre. Ces modalités de récupération couplées à la proportion élevée d'agents concernés incitent à s'interroger sur le bienfondé des régimes de temps de travail exposés dans le tableau précédent, d'autant qu'ils sont parfois plus favorables que ceux appliqués aux personnels d'autres organismes œuvrant dans les mêmes secteurs d'activité : à titre d'exemple, la convention collective applicable aux employés chargés de l'accueil en crèche dans le secteur privé ne pose pas le principe d'une exception générale à la norme des 35 heures. Au plan juridique, la régularité externe des régimes dérogatoires autres que ceux des agents chargés de l'accueil en crèche ou affectés dans des écoles maternelles et élémentaires est très incertaine car ils semblent avoir été mis en place sans délibération, après avis du comité technique paritaire.

5.3.1.3 - L'accomplissement de la « journée de solidarité » grâce au rajout de deux minutes quotidiennes

L'article 6 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 « relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées » laissait à l'organe exécutif de chaque assemblée territoriale la possibilité d'opter, après avis du comité technique, pour l'une des trois formules suivantes afin d'accomplir la journée dite de solidarité : le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1^{er} mai, la suppression d'un jour de réduction du temps de travail (« jour RTT »), ou « toute autre modalité permettant de rajouter sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion de la suppression d'un jour de congé annuel ». Après avis du comité technique paritaire et par délibération du 18 décembre 2006, la ville a choisi de rallonger de deux minutes les journées travaillées plutôt que de rajouter une journée d'activité supplémentaire⁶⁰ en vue de porter la durée officielle du temps de travail à 1 607 heures. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a souligné la légalité de cette décision. Ce fractionnement n'en est pas moins contestable au regard des objectifs fixés par le législateur tels que les a rappelés le rapporteur de la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité. Dans son rapport, ce dernier avait tenu « à souligner que la souplesse permise par les circulaires interprétatives, confirmée par les décisions de justice (fractionnement en deux demi-journées ou fractionnement horaire, octroi d'un jour de congé supplémentaires, etc.), ne doit pas conduire à effacer l'existence de cette journée de solidarité. Notamment, la dilution de journée de solidarité dans des minutes supplémentaires de temps de travail réparties sur l'année entière n'est pas acceptable. Il convient de veiller à ce que le fractionnement horaire corresponde à un travail supplémentaire effectif. »

5.3.1.4 – Des autorisations d'absence plus généreuses que celles instituées par les textes

En matière d'autorisations spéciales d'absence, la collectivité va au-delà de ce que mentionnent les circulaires applicables aux agents de l'État et transposables aux agents territoriaux par application du principe de parité⁶¹. Elle délivre ainsi des autorisations d'absence dans des cas non prévus, comme par exemple, le mariage d'un enfant (cinq jours⁶²), celui d'un ascendant, d'un frère ou d'une sœur de l'agent ou de l'enfant de son conjoint (trois jours), ou l'activité de formateur interne (dix jours). Dans sa réponse, l'ordonnateur considère que les formations dispensées par des agents municipaux, détenteurs de compétences-métiers, en faveur d'autres agents municipaux entrent dans leur temps de travail effectif⁶³. La chambre ne partage pas cette analyse. La « charte du formateur de l'école interne » applicable aux formateurs internes issus des effectifs de Bordeaux-Métropole, de Bordeaux et de son CCAS prévoit une indemnisation des interventions, ce qui paraît les rendre constitutives d'activités accessoires. Du reste, l'article de la charte fixant le barème d'indemnisation renvoie expressément au décret n° 2010-235 du 5 mars 2010 relatif à la rémunération des agents publics participant, à titre d'activité accessoire, à des activités de formation et de recrutement.

Si la ville déclare toujours exiger la production d'un document justifiant le temps d'absence et son rattrapage au moins partiel, aucune comptabilité globale des jours d'absences autorisées n'est tenue, ce qui la prive de toute mesure de leur impact.

⁶⁰ A titre exceptionnel et en raison du régime de temps de travail qui leur est applicable, seules les assistantes maternelles posent un jour de congé annuel ou un repos récupérateur.

⁶¹ Voir tableaux 3 annexe 1

⁶² Dans sa réponse, la ville rappelle que le code du travail, qui ne régit pas le temps de travail des fonctionnaires, prévoit l'octroi d'une journée.

⁶³ au sens de l'article 2 du décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature applicable à la fonction publique territoriale. Cf. article 1^{er} du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001

5.3.2 – Les modalités spécifiques à la ville de récupération des temps travaillés au-delà des obligations légales

5.3.2.1 – Des « comptes de stockage » en sus des comptes épargne-temps (CET) pour récupérer les heures supplémentaires effectuées avant le 31 décembre 2006

Fin 2015, on dénombrait 3 896 comptes épargne-temps (CET) actifs⁶⁴. Depuis la mise en place des premiers CET en 2007⁶⁵, les droits épargnés ne peuvent être convertis qu'en jours de congé. L'assemblée délibérante, qui n'est jamais revenue sur cette règle de gestion, n'a pas souhaité élargir aux agents le bénéfice des modalités de compensation financière introduites par le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010⁶⁶.

Certains agents de la ville continuent de disposer, par ailleurs, d'un « compte de stockage » qui regroupe les heures supplémentaires non récupérées, effectuées entre le 1^{er} juin 1998 et le 31 décembre 2006, avant l'ouverture des CET. Plafonné à 465 heures (63 jours), le crédit de chaque compte a été alimenté au vu des dépassements horaires réels observés au cours de cette période, ou au forfait pour les cadres non soumis au suivi automatisé des horaires, à raison de sept jours par année de présence. Cet avantage a été instauré là-encore sans délibération, sur simple avis du comité technique paritaire⁶⁷ ; il ne repose, au surplus, sur aucun fondement légal, au minimum pour les heures acquises avant l'entrée en vigueur du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 instituant le compte épargne-temps dans la Fonction publique territoriale. Par conséquent, sa validité juridique paraît plus que fragile.

Au 31 décembre 2015, 1 216 comptes de stockage avec un total de 63 459 heures (8 614 jours de 7 heures 22) étaient répertoriés. Les jours accumulés sur les comptes épargne-temps et sur les comptes de stockage représentent un volume de 546 786 heures soit l'équivalent de 340 ETP soumis à la norme des 1 607 heures. Si ces jours de congé devaient être utilisés sur une année, ils priveraient la collectivité de 7,6 % de ses effectifs (avant mutualisation).

5.3.2.2 – L'instauration de jours de récupération pour participation à la célébration des mariages et aux opérations électorales

En dehors de tout texte national, et sur simple avis du CTP, la ville propose deux dispositifs de récupération :

- pour les agents chargés d'assister un élu lors de la célébration des mariages le samedi, sous la forme de deux forfaits horaires saisonniers de récupération : de 3 heures 30 mn pour les cérémonies se déroulant du 1^{er} octobre au 31 mai et de 5 heures pour celles ayant lieu entre le 1^{er} juin au 30 septembre⁶⁸ ;

- depuis 2012, pour les agents municipaux présents dans les bureaux de vote, sous la forme de 3 à 5 jours de récupération par journée d'activité selon la fonction occupée dans le bureau de vote⁶⁹, et avec l'accord du responsable du service d'affectation de l'agent.

La participation aux opérations électorales est déjà rémunérée par des indemnités ad hoc⁷⁰ compensant leur disponibilité qui peut atteindre 17 heures de présence le dimanche. Une délibération n° 2002-0305 du 8 juillet 2002 détermine, à cet égard, leurs modalités de versement conformément aux dispositions réglementaires. Le service du personnel a assuré qu'elles n'étaient pas versées en cas de récupération des jours.

Au total, même si la durée de droit commun est bien de 1 607 heures, le temps de travail des agents de la ville se distingue par plusieurs spécificités qui génèrent un coût pour la collectivité tels que l'octroi de régimes dérogatoires à 41 % des personnels environ ainsi que des possibilités d'autorisation d'absence et de récupération non prévues par les textes.

La chambre demande à la ville de délibérer sur les régimes dérogatoires de temps de travail reposant sur des avis du comité technique en précisant les sujétions ou les contraintes horaires qui les justifient, d'aligner, par application du principe de parité, les cas d'autorisations d'absence sur ceux en vigueur dans les administrations de l'État, et de supprimer les dispositions qui n'ont pas de base légale (comptes de stockage et jours de récupération pour participation à la célébration des mariages et aux opérations électorales).

⁶⁴ Voir tableaux 3 annexe 1

⁶⁵ L'article 1^{er} du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 a institué le compte épargne-temps dans la Fonction publique territoriale.

⁶⁶ Venu modifier profondément le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la Fonction publique territoriale, ce texte permet, sous conditions et à la demande de l'agent, d'indemniser les jours accumulés ou de les faire prendre en compte par le régime de retraite additionnelle de la Fonction publique, à l'instar de l'Etat.

⁶⁷ CTP du 19 juin 2007 et du 19 février 2008

⁶⁸ CTP du 3 décembre 2013

⁶⁹ CTP du 22 mars 2012

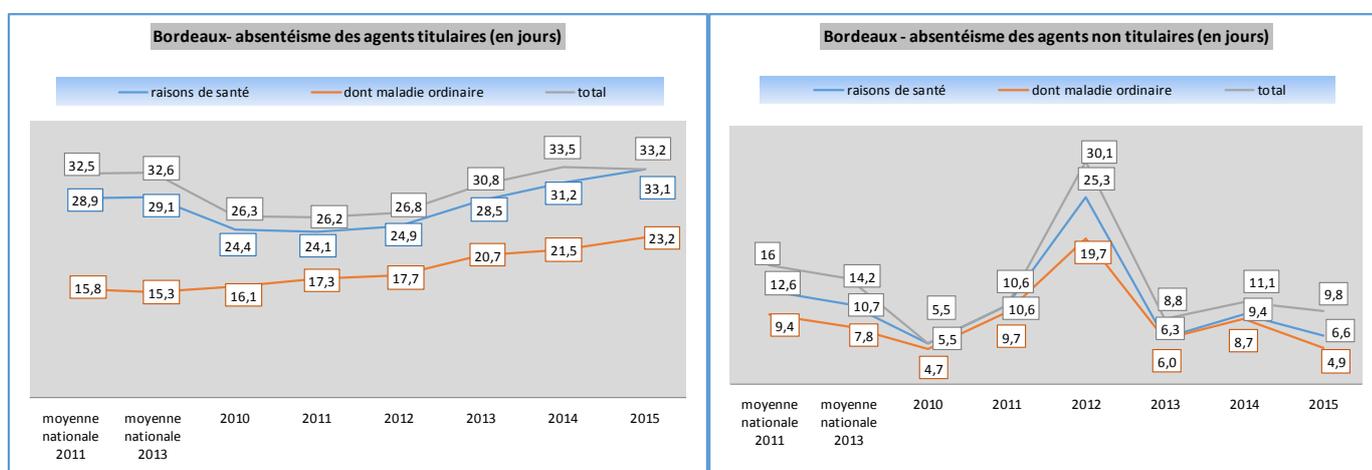
⁷⁰ IFCE (décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002 – arrêté du 27 février 1962) : indemnité complémentaire pour élections, versée aux cadres A non éligibles aux IHTS payées aux cadres B et C n'entrant pas dans le plafond mensuel des 25 h supplémentaires. Leur versement a été expressément confirmé (réponse 34 du questionnaire complémentaire).

En réponse aux observations provisoires, le maire a annoncé son intention de demander au conseil municipal d'entériner dans des délibérations, les régimes de temps de travail dérogeant à la règle des 1 607 heures uniquement justifiées aujourd'hui par des avis du comité technique. Il a, par ailleurs, signalé que les services ont été chargés d'examiner les moyens nécessaires pour accélérer la disparition des comptes de stockage, prévisible dans un délai de cinq ans, et réviser les dispositifs de récupération des temps de participation à la célébration des mariages et aux opérations électorales.

5.3.3 – Un absentéisme qui ne cesse de progresser

5.3.3.1 – Les constats

L'absentéisme des agents titulaires (94 % de l'effectif avant mutualisation) s'est détérioré de façon continue entre 2010 et 2015, avec une augmentation de 6,9 jours du nombre total de jours d'absence par agent. La maladie ordinaire dont la part dans le total annuel des jours d'absence a cru de 9 points (61 % en 2010 contre 70 % en 2015) a conforté sa prédominance parmi les causes du phénomène. Les absences pour longue maladie/longue durée (+40 %) et pour maladie professionnelle (+207 %) accusent aussi une forte hausse. En 2015, ces deux derniers motifs expliquaient 24 % des jours non travaillés, soit deux points de plus qu'en 2010.



Source : BORDEAUX et moyennes des communes et établissements communaux de 100 000 habitants et plus tirées de la synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2011 et 2013

Ville de Bordeaux - Taux d'absentéisme par statut							
source : ville -CRC	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 10/15
titulaires	7,19%	7,17%	7,35%	8,45%	9,18%	9,08%	26,29%
raison de santé	6,64%	6,59%	6,82%	7,82%	8,55%	9,06%	36,45%
non titulaires	1,51%	2,92%	8,26%	2,41%	3,03%	2,69%	78,15%
raison de santé	1,51%	2,92%	6,92%	1,72%	2,59%	1,81%	19,87%

Ville de Bordeaux - Taux d'absentéisme global							
source : bilan social 2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol 10/15
taux d'absentéisme global	8,14%	8,36%	8,88%	9,55%	10,50%	10,67%	31,08%
dont maladie ordinaire	4,68%	5,13%	5,41%	5,98%	6,29%	6,58%	40,60%

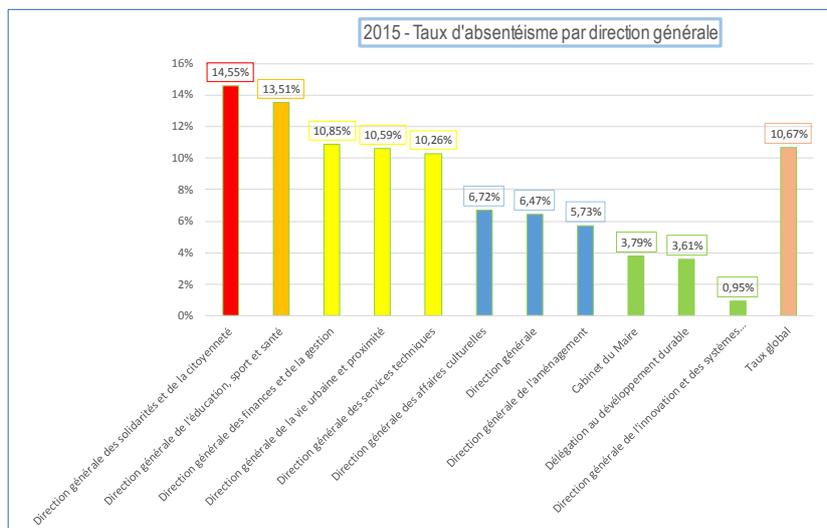
Contrairement à d'autres collectivités, l'application du jour de carence en 2013⁷¹ n'a pas eu d'effet apparent sur l'absentéisme qui s'est fortement aggravé entre 2012 et 2014 : 97 % du total de jours supplémentaires d'absence de la période ont été constatés entre ces deux années (72 % pour la maladie ordinaire). En 2013, le niveau atteint pour la maladie ordinaire excédait de 5,4 jours (+35 %) la moyenne nationale calculée pour les communes et établissements communaux de plus de 100 000 habitants.

Beaucoup plus faible, l'absentéisme des agents non titulaires (6 % de l'effectif permanent) s'établit à des niveaux inférieurs aux moyennes de comparaison, sauf en 2013, exercice au cours duquel près de trois fois plus de jours d'absence pour maladie ordinaire ont été comptabilisés que pour les autres années de la période. L'écart avec l'absentéisme des agents titulaires tient notamment à des différences de population, l'effectif non-titulaire comprenant davantage de cadres que d'agents d'exécution⁷².

⁷¹ montant retenu en 2013 : 296 295 € pour 4 649 jours. Le jour de carence a été supprimé au 1^{er} janvier 2014.

⁷² la moitié des non titulaires sont assimilables à des agents de catégorie A.

Cinq directions générales⁷³ affichaient un taux d'absentéisme supérieur à celui de la collectivité dans le bilan social de 2015 contre deux dans celui de 2013 : la direction générale des finances et de la gestion (10,36 %) et la direction générale de la vie sociale et de la citoyenneté (11,85 %). En 2015, un peu plus de la moitié des absences pour maladie ordinaire (51,1 %) se rapportait à des agents appartenant à la classe d'âge 40-54 ans et 75 % à des agents âgés de plus de 40 ans.



(source : ville de Bordeaux)

source : bilan social 2015*		maladie ordinaire		longue maladie longue durée		accident de travail et de trajet		total des trois causes	
Tranches d'âge	part dans l'effectif	% des jours de congé	nombre de jours par agent	% des jours de congé	nombre de jours par agent	% des jours de congé	nombre de jours par agent	% des jours de congé	nombre de jours par agent
moins de 26 ans	3,3%	2,6%	17,64	0,0%	0,00	4,9%	2,82	2%	20,5
26 à 39 ans	28,2%	25,3%	19,76	12,9%	4,06	23,0%	1,54	22%	25,4
40 à 54 ans	48,1%	51,1%	23,43	51,2%	9,47	45,4%	1,78	51%	34,7
55 ans et plus	20,4%	20,9%	22,59	35,9%	15,66	26,7%	2,47	25%	40,7
Total	100,0%	100,0%	22,03	100,0%	8,89	100,0%	1,89	100%	32,8

* Les données portent sur tous les agents permanents (titulaires ou non), ce qui explique en grande partie les différences avec les graphiques.

Le coût annuel de l'absentéisme peut être estimé à environ 9 M€ à partir des deux estimations moyennes établies par la Cour des comptes (1 961 € par an et agent en 2015 soit 8,5 M€ pour Bordeaux⁷⁴) et l'assureur SOFAXIS (2 067 €⁷⁵ soit 9,2 M€⁷⁶). Il s'élève à 10,5 M€ en tenant compte du coût de la garantie de maintien de salaire versée par la ville en cas de maladie, constitutive d'un avantage acquis au sens de la loi de 1984 (1,5 M€ en 2015⁷⁷).

Dans son courrier, le maire a tenu à rappeler certains facteurs explicatifs évoqués au plan national pour expliquer la dégradation de l'absentéisme dans les collectivités locales, tels que le vieillissement des effectifs, la présence, en leur sein, d'une forte proportion de personnels d'exécution exposés aux troubles musculo-squelettiques, ou encore les réformes territoriales en cours qui obligent de nombreux agents à rejoindre une nouvelle collectivité ou modifier leurs compétences. Il cite également, comme autre motif, l'accroissement de la charge de travail résultant de l'ouverture des nouveaux équipements municipaux destinés à répondre à l'augmentation de la population.

5.3.3.2 – Les moyens mis en œuvre pour lutter contre l'absentéisme

5.3.3.2.1 – La prise en compte de l'assiduité comme élément de modulation des indemnités

Jusqu'en 2012, les personnels de catégorie A, B et C bénéficiaient d'une prime d'assiduité dénuée de base légale, respectivement de 500 €, 400 € et 300 € ; versée en totalité jusqu'à cinq jours d'absence, elle subissait un abattement de 50 % entre 5 et 10 jours d'absence et était supprimée au-delà de 10 jours. Quant aux agents en congés de longue maladie et de longue durée, leur régime indemnitaire était amputé de 50 %.

⁷³ dont la direction générale de l'éducation, sport et société (13,51 %). En 2013, celle-ci appartenait à la direction générale de la vie sociale et de la citoyenneté scindée en deux directions en 2015.

⁷⁴ 4 346 agents x 1 961 € = 8 522 506 €

⁷⁵ Novembre 2016 – « Panorama des absences au travail pour raison de santé dans les collectivités territoriales en 2015 » - (p. 37)

⁷⁶ 4 463 agents x 2 067 € = 9 225 021 €

⁷⁷ 5.4.2.5

La délibération n° 2012-707 du 17 décembre 2012 qui a profondément remanié le régime indemnitaire a supprimé la prime d'assiduité, cette notion devenant l'un des éléments de modulation des nouvelles indemnités aux côtés des responsabilités et de la manière de servir. La ville escomptait manifestement aussi sur les effets des revalorisations opérées et de l'introduction au 1^{er} janvier 2013 de la journée de carence⁷⁸. Elle a également remplacé l'abattement forfaitaire en cas de congés de longue maladie et de longue durée, par deux taux progressifs de réfaction des indemnités (grade et sujétion) : de 15 % à partir du 91^{ème} jour d'absence et de 25 % au-delà du 181^{ème} jour. En 2015, le total des abattements s'élevait à 53 K€, soit 12 % de plus qu'en 2013 (48 K€)⁷⁹.

5.3.3.2.2 – *Le développement des mesures d'accompagnement et préventives*

La ville a indiqué avoir inauguré, en 2012, une démarche visant à lancer des actions de maîtrise des absences pour raison de santé et d'amélioration de la qualité de vie au travail. Aidée par un prestataire extérieur, elle a d'abord procédé à une analyse statistique des absences des agents permanents et non permanents sur une période de dix ans. Ce travail a débouché sur le recrutement d'un médecin statutaire qui peut contrôler les arrêts de travail des agents, et sur une nouvelle répartition des rôles entre directions afin de mieux suivre les absences et faciliter les retours : alors que la direction des ressources humaines (DRH) prend en charge l'accompagnement des arrêts de plus de trois mois, les directions générales doivent mener un « *entretien de retour* » avec les agents ayant été arrêtés au moins trois fois dans un trimestre ou quinze jours consécutifs, ou encore solliciter la DRH pour faire diligenter un contrôle médical. La DRH a diffusé auprès des services des guides écrits destinés à les aider dans ces démarches. Par ailleurs, en vue de favoriser le « *retour à l'emploi* », deux types de postes atypiques sont proposés : les postes tremplins pour accueillir temporairement un agent et le former en vue de pourvoir rapidement à un autre emploi permanent devenu vacant, et les postes « *CARS* » offerts aux agents devenus inaptes à assurer au moins 50% de leur service. Selon le service des ressources humaines, ces dispositifs destinés à résoudre des situations particulières se révéleraient efficaces.

En plus des mesures prises en matière de prévention et de surveillance médicales, avec la mise en place de l'entretien infirmier et l'engagement d'actions dites « *PRAP* »⁸⁰ dans les services les plus touchés, la ville s'est efforcée d'améliorer les conditions de travail des populations les plus exposées. Un plan d'actions réparties dans 27 axes d'intervention a ainsi été déployé au bénéfice des agents des écoles, après une enquête anonyme complétée d'entretiens individuels et collectifs. La même démarche a été engagée pour les personnels des crèches. Réalisé pour la première fois en 2013 après une évaluation de 473 unités de travail qui a duré trois ans, le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), qui liste les risques propres à chaque direction, n'a plus été présenté en CHSCT⁸¹, depuis le 13 novembre 2013. La circulaire DGCL du 28 mai 2013 rappelant les obligations des employeurs territoriaux en matière d'évaluation des risques professionnels a pourtant souligné la nécessité de le mettre périodiquement à jour, au moins une fois par an.

Il est pris note de ces actions, dont l'inclusion de l'assiduité dans les critères de modulation de certaines indemnités, même si elles n'ont pas réussi à endiguer l'absentéisme.

5.4 – LA GESTION DES AGENTS ET DES REMUNERATIONS

5.4.1 – La gestion des agents et des carrières

5.4.1.1 - *Les emplois de collaborateurs de cabinet et de groupes d'élus*

a) Les bilans sociaux répertorient clairement le nombre de personnels affectés au cabinet du maire, contrairement aux annexes des comptes administratifs et budgets primitifs qui n'identifient pas toujours les agents non titulaires autres que les collaborateurs de cabinet⁸². Selon le dernier bilan social, 115 personnes étaient présentes au cabinet en 2015, dont 24 non-titulaires : 10 agents à la direction du cabinet (dont 6 collaborateurs de cabinet), 5 collaborateurs de groupes d'élus et 9 agents à la direction de la communication. L'ampleur du cabinet, identifié dans les organigrammes comme une direction générale, est expliquée par l'exercice exclusif de plusieurs fonctions dont la communication, le service de presse et les relations internationales.

⁷⁸ Extrait de l'exposé des motifs de la délibération n° 2012-407 du 16 juillet 2012 (page 5) : « *La mise en œuvre de la journée de carence devrait avoir quant à elle un impact sur la répétition des arrêts de très courte durée* ».

⁷⁹ Voir tableaux 3 annexe 1

⁸⁰ Prévention des risques liés à l'activité physique

⁸¹ Comité d'hygiène, de sécurité, et des conditions de travail

⁸² Ils sont parfois rangés à tort dans la rubrique « *ADM* » avec d'autres agents administratifs au lieu de la rubrique « *CAB* ».

b) Durant la période contrôlée, la ville n'a jamais compté plus de sept collaborateurs de cabinet conformément au maximum autorisé par l'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales⁸³. Les opérations de vérification qui ont confirmé le respect des règles d'encadrement des rémunérations en 2015⁸⁴ ont mis en lumière une erreur formelle en cours de correction par voie d'avenant : le contrat de l'agent recruté en 2016 pour assurer la mise en œuvre de la politique de proximité est rédigé sous la forme d'un contrat à durée déterminée d'un agent non titulaire, et non pas par référence à l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Aux termes de l'article 3 du même décret, « l'inscription du montant des crédits affectés à de tels recrutements doit être soumise à la décision de l'organe délibérant. » En l'espèce, la ville considère que cette formalité est satisfaite avec l'adoption des budgets primitifs qui comprennent, en annexe, la liste des agents non-titulaires et leur rémunération brute. Il est dès lors nécessaire de mieux identifier les collaborateurs de cabinet au moment de l'adoption du budget. L'utilisation, depuis 2017, de l'annexe réglementaire budgétaire relative aux effectifs, qui aurait dû être remplie dès 2013, devrait y contribuer. Ce document isole, au sein des non-titulaires, les emplois non permanents dont ressortissent les emplois de cabinet et de collaborateurs de groupes d'élus.

c) Au 1^{er} avril 2016, le conseil municipal était divisé en quatre groupes d'élus (« majorité municipale », « groupe écologiste », « groupe socialiste » et « Front national ») assistés en tout de cinq collaborateurs. Leur situation continue d'être régie par la délibération n° 1995-0255 du 25 septembre 1995 qui mentionne une composition de groupes d'élus⁸⁵ ainsi qu'un plafond de dépenses de rémunérations obsolètes. Exprimé en francs (881 283 francs soit 134 351 €), le plafond demeure ainsi calculé par référence au maximum légal alors en vigueur, soit 25 % des indemnités versées aux élus, porté depuis le 28 février 2002 à 30 %⁸⁶. La même délibération limite les dépenses de fonctionnement courant à 406 210 francs (61 926 €) tandis que le règlement intérieur du conseil municipal prévoit en son article 7 que « Le Maire met à la disposition des groupes d'élus les moyens humains et matériels nécessaires à leur fonctionnement ». Son actualisation, annoncée en réponse aux observations provisoires, s'impose afin de corriger les noms des groupes, approuver le nombre d'agents affectés à chacun d'eux, et convertir en euros les montants des dépenses prises en charge sans nécessairement les modifier : en dépit d'une augmentation de 20,8 % entre 2010 et 2015, les frais de fonctionnement des groupes d'élus sont toujours restés éloignés du plafond légal de 30 %.

(source : comptes administratifs)

Fonctionnement des groupes d'élus

Chap/Art	BORDEAUX	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010/2015
6531	Indemnités des élus (hors charges)	1 152 191 €	1 203 850 €	1 217 521 €	1 219 357 €	1 206 060 €	1 226 220 €	6,4%
	plafond légal : 30% des indemnités des élus	345 657 €	361 155 €	365 256 €	365 807 €	361 818 €	367 866 €	6,4%
656	Frais de fonctionnement des groupes d'élus	210 026 €	164 921 €	176 920 €	243 411 €	228 744 €	253 793 €	20,8%
	en % des indemnités des élus	18,2%	13,7%	14,5%	20,0%	19,0%	20,7%	13,5%

Deux anomalies ont été repérées sur les contrats des collaborateurs de groupes d'élus : l'absence d'indication du grade de référence servant de base au paiement des primes et indemnités pour trois agents, et la présence de la mention « pour une durée indéterminée au cabinet du maire – personnel groupe » sur un contrat. Il est rappelé qu'un emploi de collaborateur de groupes d'élus, qui reste incompatible avec l'affectation sur un emploi permanent d'une collectivité territoriale, se définit comme un emploi non permanent ; par conséquent, et sans préjudice de son éventuel contrat à durée indéterminée (CDI)⁸⁷, l'intéressé ne peut être mise à disposition d'un groupe que pour une durée qui n'excède pas celle de la mandature⁸⁸. Enfin, ces emplois, à l'instar de ceux de collaborateur de cabinet, n'étaient pas distingués dans le tableau des effectifs des non-titulaires, ce qui ne devrait plus être le cas grâce à l'utilisation de la maquette réglementaire.

Dans sa réponse, la ville s'est engagée à ne plus faire mention d'une durée indéterminée dans les contrats des collaborateurs de cabinet et de groupes d'élus, à toujours signaler le grade de référence utilisé afin de clairement justifier les primes et indemnités qui leur sont versées, et à viser le bon texte de référence : l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour les collaborateurs de cabinet et l'article 110-1 pour les collaborateurs de groupes d'élus.

⁸³ Cet article fixe la règle de calcul suivante lorsque la population de la commune est comprise entre 40 001 et 400 000 habitants : deux collaborateurs auxquels s'ajoutent des collaborateurs supplémentaires par tranche de 45 000 habitants au-delà de 40 000 habitants.

⁸⁴ Selon l'article 7 du décret, le traitement indiciaire d'un collaborateur de cabinet ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité ou de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité. La même règle s'applique aux indemnités.

⁸⁵ « Majorité municipale » : 2 collaborateurs – Intergroupe « Pour changer Bordeaux vraiment » : 2 dont 1 pour le parti socialiste et 1 pour le parti communiste – « Trois bordelais, le réveil » : 1 – « P. Sirgue soutenu par le Front national » : 1

⁸⁶ cf. article L. 2121-28 du CGCT

⁸⁷ Depuis sa modification par l'article 40 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, l'article 110-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifié contraint à recruter en CDI les collaborateurs de cabinet ayant effectué deux contrats de trois ans.

⁸⁸ cf. question écrite n° 02422 – Réponse du ministère de l'Intérieur publiée dans le JO Sénat du 10 janvier 2013

5.4.1.2 – Des conventions de mise à disposition de personnel incomplètes

Les conventions de mises à disposition « sortantes » méritent d'être complétées de façon à signaler les montants des remboursements et les échéances, et stipuler leur réactualisation en cas de changement de grade ou d'échelon. L'ordonnateur s'est engagé à régulariser la situation rapidement.

Les conditions de mise à disposition, pour la période 2016-2018, de quatre conservateurs d'État auprès de la bibliothèque municipale de Bordeaux, qui jouit du statut de bibliothèque classée en raison de la richesse de ses collections patrimoniales appartenant en grande partie à l'État, ne soulèvent pas de difficulté.

5.4.1.3 - Des règles d'avancement favorables aux agents et améliorées en fin de période

Jusqu'en 2016, la collectivité a prononcé quasiment tous les avancements d'échelons à la durée minimale (1 426 sur 1 457 en 2013 soit 98 %) alors que jusqu'en 2015, leur attribution devait tenir compte à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle⁸⁹, ce deuxième critère étant discriminant en cas d'avancement à l'échelon minimal. Depuis sa modification par la loi de finances pour 2016, l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 affirme que l'avancement d'échelon n'est plus fonction que de l'ancienneté, sauf quand des statuts particuliers obligent à considérer la valeur professionnelle, et selon des modalités de contingentement qu'un décret en conseil d'État doit venir préciser. En vertu du V de l'article 148 de la loi de finances pour 2016, ce changement n'est entré en vigueur qu'au 1^{er} juillet 2017, sauf pour les corps et cadres d'emplois de catégorie B et certains corps de catégorie A⁹⁰, pour lesquels la date d'application est plus précoce : 1^{er} juillet 2016 ou avant en cas de publication des statuts particuliers. Avec cette modification, le nombre de décisions d'avancement à la durée minimale devrait connaître une réduction significative.

En matière d'avancements de grade, la ville a amélioré en fin de période les taux maximums de promotion à l'ancienneté ou par examen professionnel, toujours plus favorables que ceux en vigueur dans les administrations de l'État. Certains taux atteignent 80 % ou 100 % ce qui permet de promouvoir, en théorie, la plupart ou tous les agents remplissant les conditions statutaires requises. Fixés de façon régulière en application de l'article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifié, ils offrent l'avantage de ne pas organiser annuellement une procédure de révision du taux de chaque grade. Autre règle plus favorable que celle appliquée dans les administrations de l'État, les agents réussissant un concours sont titularisés sur place.

BORDEAUX - PROMOTIONS 2010 - 2015

source : bilans sociaux et ville de Bordeaux	2010	2011	2012	2013	2014	2015	moyenne nationale 2013 (CNFPT/DGCL)
nombre d'agents titulaires	4 010	4 020	4 082	4 072	4 110	4 179	communes/éts com. + 100 000 hab.
promotions internes	39	39	48	49	47	26	
	11 C - 18 B - 10 A	11 C - 18 B - 10 A	26 C - 14 B - 8 A	19 C - 17 B - 13 A	15 C - 18 B - 14 A	12 C - 10 B - 4 A	
en % des titulaires	1%	1%	1%	1%	1%	1%	
avancements de grade	292	259	250	280	361	372	
	232 C - 49 B - 21 A	202 C - 35 B - 22 A	C - B	227 C - 24 B - 29 A	C - B - A	280 C - 35 B - 67 A	
en % des titulaires	7%	6%	6%	7%	9%	9%	10%
nombre d'agents promus	331	298	298	329	408	398	
en % des titulaires	8%	7%	7%	8%	10%	10%	
avancements d'échelon	1 357	1 531	1 522	1 457	1 950	1 825	
	1056 C - 173 B - 128 A	1210 C - 196 B - 125 A	1171 C - 202 B - 149 A	1138 C - 179 B - 140 A	1564 C - 220 B - 166 A	1409 C - 235 B - 181 A	
source : bilans sociaux	34%	38%	37%	36%	47%	44%	36%
promotions et avancements	1 688	1 829	1 820	1 786	2 358	2 223	
en % des titulaires	42%	45%	45%	44%	57%	53%	

En fin de période, plus d'un agent sur deux bénéficie, chaque année, soit d'un avancement d'échelon, soit d'un avancement au grade supérieur, ce qui explique le niveau élevé du glissement vieillissement technicité (GVT) positif.

5.4.2 – La coexistence de nombreuses rémunérations accessoires

5.4.2.1 – Un dispositif global difficilement lisible avec parfois des retards dans les mises à jour

Le régime indemnitaire des agents comprend des indemnités de grade et des indemnités valorisant les fonctions d'encadrement, d'expertise et les sujétions particulières. Selon le dernier bilan social disponible, en 2015, 891 agents avaient perçu des indemnités de sujétions dont 295 agents de catégorie A, 114 de catégorie B et 482 de catégorie C.

⁸⁹ Selon l'article 78 alinéa 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dans sa version en vigueur avant le 1^{er} janvier 2016, « L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie ». Le Conseil d'État avait en plus précisé que l'administration ne peut « se borner à mettre en œuvre sans examen des situations individuelles un avancement à l'ancienneté en fonction de la seule durée moyenne attachée statutairement à chaque échelon » (Conseil d'État, Syndicat C.G.T-F.O de l'INSEE, 15 janvier 1992).

⁹⁰ Infirmiers et personnels paramédicaux, cadres de santé et emplois de la filière sociale dont l'indice brut terminal est au plus égal à 801

Depuis le 1^{er} janvier 2015, le montant des primes n'est plus modulé en fonction de la notation. La plupart des agents contractuels permanents de la ville bénéficient du même régime indemnitaire que les titulaires. Mais la présentation des comptes, conforme à la nomenclature comptable en vigueur, ne permet pas d'isoler, au sein de leurs rémunérations, les dépenses correspondantes.

Plusieurs délibérations, parfois longues et complexes, organisent le régime indemnitaire ce qui ne facilite pas la compréhension générale du dispositif. Durant la période sous-revue, les indemnités non constitutives d'avantages acquis au sens de la loi de 1984 ont été régies par trois délibérations de principe consacrées principalement, mais pas uniquement, aux régimes dits de grade : une première délibération du 31 janvier 2005 (n° 2005-0044) a refondu le dispositif indemnitaire des agents de la ville, en procédant à des harmonisations et des réévaluations afin de favoriser la parité entre métiers ; elle a ensuite été complétée et actualisée sur de nombreux points par les délibérations n° 2012-407 du 16 juillet 2012 et n° 2012-707 du 17 décembre 2012. Les 22 février 2016 et 12 décembre 2016, deux nouvelles délibérations (n° 2016-48 et n° 2016-483) sont venues approuvées, à la demande du comptable public, l'existence de nombreuses indemnités spécifiques ou rémunérant des sujétions particulières.

Les délibérations relatives aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et au barème des indemnités d'astreinte ont été actualisées avec beaucoup de retard. Ainsi, les deux coefficients applicables aux IHTS depuis le 1^{er} janvier 2008, précisés dans l'article 2 du décret n° 2008-199 du 27 février 2008 (1,25 pour les 14 premières heures supplémentaires et 1,27 pour les heures suivantes⁹¹), n'ont été officiellement transposés que le 30 mars 2015, par la délibération n° 2015-1150, soit sept ans après la parution du texte réglementaire. Dans l'intervalle, la ville a appliqué les taux légaux sans rapporter la délibération n° 2008-0036 du 28 janvier 2008 qui retenait le coefficient de 1,07 pour les 14 premières heures supplémentaires, par référence à l'article 7 du décret n° 2002-598 du 25 avril 2002 abrogé par le décret précité de 2008.

De même, en dépit des modifications réglementaires apportées au régime des astreintes en mai 2005⁹² et avril 2015⁹³, les tarifs exposés dans une délibération du 28 janvier 2002 n'ont été mis à jour qu'en décembre 2016, durant le contrôle de la chambre⁹⁴. À la différence des IHTS, le dispositif national n'a pas été directement appliqué à tous les agents : le contrôle des bulletins de paie de l'exercice 2015 a montré que les astreintes d'exploitation servies aux agents de la filière technique ont été calculées selon le barème antérieur à celui d'avril 2015. Ce même contrôle a aussi fait apparaître quelques incohérences dans les opérations de règlement, avec un nombre unitaire d'indemnités d'astreinte de nuit supérieur au nombre de nuits du mois en cause (exemples : M. X, 51 astreintes de nuit en semaine (512,55 €) en janvier 2015 – M. Y, 39 astreintes de nuit en semaine (391,95 €) en octobre 2015 – M. Z, 33 astreintes de nuit en semaine (331,65 €) en octobre 2015). En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a expliqué ces écarts par des régularisations, et dans un cas, par une erreur de saisie. Il a certifié qu'aucune indemnité n'a été versée de façon injustifiée.

Enfin, les délibérations indemnitaires continuent à mentionner les deux cadres d'emploi de rééducateurs et d'assistants médicotechniques qui sont fusionnés dans le cadre d'emplois des techniciens paramédicaux territoriaux, depuis le 1^{er} avril 2013 (décret n° 2013-262 du 27 mars 2013). La ville s'est engagée à porter le bon intitulé dans la prochaine délibération indemnitaire globale qui étendra le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), d'ici 2018.

5.4.2.2 – L'importante revalorisation de 2012

L'actualisation du régime indemnitaire en juillet 2012 se décline en trois volets :

- l'octroi d'une revalorisation de 30 € bruts à tous les agents permanents présents le 1^{er} juillet 2012, titulaires et non-titulaires, y compris les assistantes maternelles ;
- des revalorisations différenciées des indemnités des agents des filières administrative, culturelle et d'animation⁹⁵ échelonnées en deux temps : la moitié au 1^{er} janvier 2013 et l'autre moitié au 1^{er} janvier 2014, sauf pour les agents de catégorie C, échelle 3 et 4, pour lesquels la totalité de la revalorisation a été effective en 2013 ;

⁹¹ Dans la limite de 25 heures mensuelles pour les agents à temps plein

⁹² Décret n° 2005-542 du 19 mai 2005

⁹³ Décret n° 2015-415 du 14 avril 2015 relatif à l'indemnisation des astreintes et à la compensation ou à la rémunération des interventions aux ministères chargés du développement durable et du logement - Arrêté du 14 avril 2015 fixant les montants de l'indemnité d'astreinte et la rémunération horaire des interventions aux ministères chargés du développement durable et du logement. Ce décret identifie différencie les astreintes d'exploitation et de sécurité applicables aux fonctionnaires de toutes catégories, désormais rémunérées différemment, et les astreintes de décision concernant les personnels d'encadrement nettement revalorisées.

⁹⁴ Délibération n° 2016-487 du 12 décembre 2016

⁹⁵ Le régime indemnitaire du cadre d'emploi des techniciens territoriaux a été écarté car il était supérieur à la moyenne des régimes indemnitaires de même catégorie et jugé suffisamment attractif.

- la création au 1^{er} septembre 2012 d'un niveau d'encadrement de proximité nommé « N-3 » pour un nombre limité d'agents particulièrement éloignés de leur hiérarchie directe, comme les responsables de site des écoles, ou particulièrement autonomes dans leurs missions (futurs responsables de quartier), ouvrant droit à une revalorisation de 70 € bruts de leurs indemnités dont la NBI d'encadrement.

La délibération n° 2012-707 du 17 décembre 2012 qui répertorie les indemnités par filière et leurs paramètres, parfois en les actualisant, a instauré la prime de fonction et de résultat (PFR) pour les agents de catégorie A de la filière administrative et l'indemnité de performance et de fonction pour ceux de la filière technique. Une troisième⁹⁶ délibération est venue actualiser, au 1^{er} septembre 2014, le régime indemnitaire de grade des administrateurs territoriaux.

Les revalorisations catégorielles se sont traduites, au 1^{er} janvier 2013 par des augmentations mensuelles allant de 35 € à 261 € pour les agents de catégorie A hors administrateurs territoriaux, de 20 € à 153 € pour les agents de catégorie B et de 10 € à 112 € pour les agents de catégorie C. Les plafonds annuels de la PFR, parts fonctions et résultat, ont été fixés à 20 100 € pour un attaché, 25 800 € pour un attaché principal et un directeur territorial, 49 800 € pour un administrateur territorial, 55 200 € pour un administrateur hors classe et un administrateur général. En moyenne, chaque grade mentionné dans la délibération du 16 juillet 2012 a bénéficié d'une revalorisation de 27 % environ avec une très large diversité de cas, comme en témoigne le tableau suivant :

revalorisations du régime indemnitaire (16/7/2012) par grade

	nombre de grades	moyenne	médiane	maximum	minimum
cat A	10	+33%	+33%	+69%	+9%
cat B	20	+22%	+16%	+67%	+10%
cat C éch 5 et 6	10	+52%	+53%	+78%	+20%
cat C éch 3 et 4	12	+8%	+8%	+8%	+6%

source : CRC

Entre 2010 et 2015, le montant indemnitaire par agent titulaire s'est accru de 11 %, majoritairement grâce aux modifications introduites en 2012. Les revalorisations expliquent 71 % de l'augmentation totale des dépenses indemnitaires relatives aux agents titulaires.

régime indemnitaire des agents titulaires

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	évolution 2010/2015
dépenses totales	19 278 678	19 864 779	19 978 489	21 197 985	22 033 897	22 368 912	+16%
population	4 010	4 020	4 082	4 072	4 110	4 179	+4%
montant/agent	4 808	4 941	4 894	5 206	5 361	5 353	+11%
variation annuelle/agent		+3%	-1%	+6%	+3%	0%	

source : CRC

Une délibération n° 2016-484 du 12 décembre 2016 a remplacé, à montant inchangé au départ, la PFR pour les administrateurs et les attachés de la filière administrative, par le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) à compter du 1^{er} janvier 2017. Les plafonds votés par le conseil municipal (IFSE et complément indemnitaire annuel) correspondent aux montants maximaux annuels fixés par arrêtés ministériels des 3 et 29 juin 2015. La délibération annonce que les montants seront individualisés dans des arrêtés.

En dépit de ces revalorisations indemnitaires, le salaire moyen par agent est resté en-deçà de la moyenne de comparaison.

5.4.2.3 - Plusieurs indemnités spécifiques qui ne reposent sur aucune base légale

Les trois délibérations précitées de 2005 et de 2012 évoquent les indemnités spécifiques mais ne les décrivent pas toutes. Celles recensées dans le tableau de la page suivante ont été servies durant la période, sur un simple avis du comité technique paritaire. Leur octroi n'a été validé par le conseil municipal que très tardivement et en réponse à une demande du comptable public, par la délibération n° 2016-48 du 22 février 2016, malgré l'engagement suivant pris dans la délibération n° 2012-707 du 17 décembre 2012 : « un troisième volet vous sera présenté au cours du premier semestre 2013, il complètera en particulier le dispositif mis en place en 2008 valorisant les missions d'encadrement et de reconnaissance de certaines fonctions ou sujétions liées aux conditions d'exercice ».

⁹⁶ Délibération du 29 septembre 2014

Régime indemnitaire mensuel de fonctions et de sujétions (source : délibération du 22 février 2016)		Date délibération initiale ou CTP	
FONCTIONS	Régime indemnitaire d'encadrement		
	niveau N+1 (directeurs généraux)	250 €	CTP 28 mai 2008
	niveau N (directeurs)	210 €	
	niveau N-1 (chefs de service)	150 €	
	niveau N-2 (cadres de proximité)	100 €	
	niveau N-3 (encadrement de proximité)	50 €	
	Prime spécifique d'encadrement		
	Petite enfance		
	Responsables de structure (directrices, sous-directrices de crèche)	150 €	?
	Puéricultrices ayant des fonctions d'encadrement	60,98 €	
Puéricultrices-adjointes au responsable de structure	30,49 €		
Police municipale			
Commandant d'unité	130 €	CTP 21 octobre 2009	
Adjoint au chef de brigade	110 €		
SUJETIONS	Régime indemnitaire de sujétions		
	Chargé de mission	100 €	CTP 28 mai 2008
	Niveau N-3 (Autonomie/Expertise)	50 €	?
	Agents de la Sécurité voie publique (travail de nuit/dimanche/horaires décalés en 3/8)	210 €	CTP 22 janvier 2008
	Agents accomplissant des travaux incommodes ou dangereux	50 €	CTP 28 mai 2008
	Agents travaillant régulièrement et en roulement les week-ends (3 week-ends sur 4)	200 €	
	Agents travaillant régulièrement et en roulement le week-end, de nuit ou en 2/8	80 €	CTP 14 mai 2009
	Agents appartenant au service des manifestations en relation avec les commerçants (plaçage)	80 €	CTP 28 mai 2008
	Agents des archives municipales dans le cadre des services communs	100 €	
	Agents de la police municipale		
	Agents de police municipale	80 €	CTP 21 octobre 2009
	ASVP Berge de Garonne	50 €	
	ASVP (agent de surveillance de la voie publique)	30 €	
	ASVP	76,31 €	
	Agents du CVPU (centre de vidéo-protection urbaine)	128 €	
	Agents du cabinet du maire		
Service réception	330 €	pas de présentation en CTP (Cf. page 9 CTP du 28 mai 2008)	
Services administratifs	175 €		
Manifestations publiques	175 €		
Chauffeurs/huissiers	218 €		

Le 12 décembre 2016, pendant le contrôle, la délibération n° 2016-483 est venue ratifier le versement de sept autres primes particulières et actualiser leurs barèmes : -indemnité horaire pour travail normal de nuit portée de 0,17 € à 0,80 € – indemnité horaire pour travail du dimanche et jours fériés entre 6 heures et 21 heures soit 0,74 € par heure effective de travail – indemnité allouée aux régisseurs d'avances et de recettes en fonction des fonds maniés – indemnité de panier pour un travail effectué entre 21 heures et 6 heures durant au moins 6 heures consécutives soit 1,97 € par nuit – indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants en fonction des risques encourus – indemnité des agents des services municipaux d'inhumation – prime de responsabilité des emplois administratifs de direction des communes de plus de 2 000 habitants. À la différence de celles décrites dans le tableau, le principe de leur versement est affirmé dans un texte national et dans une délibération du 10 juillet 2000. Mais les barèmes avaient été périodiquement réactualisés sans décision du conseil municipal. Autre irrégularité relevée, les assistantes maternelles sous contrat perçoivent deux primes non décrites dans un texte réglementaire, notamment au code de l'action sociale et des familles (CASF), ou à défaut dans la convention collective nationale des assistants maternels : une prime d'ancienneté approuvée par une délibération n° 2005-0146 du 21 mars 2005 réévaluée en fonction du pourcentage d'augmentation du point d'indice de la Fonction publique et une prime de participation à des réunions.

En réponse, le maire s'est engagé à faire supprimer toutes les indemnités non prévues par un texte réglementaire. Il a également indiqué que le régime indemnitaire des assistantes maternelles sera redéfini, à l'occasion de la révision du contrat de travail des assistantes maternelles, actuellement en cours.

5.4.2.4 – Une NBI attribuée à plus de la moitié des agents

L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), qui ne nécessite pas de délibération, est attachée à certains emplois listés au décret n° 2006-779 du 03 juillet 2006. Elle implique l'exercice d'une responsabilité particulière, la mise en œuvre d'une technicité particulière, l'exercice de fonctions d'accueil à titre principal ou encore une technicité couplée à une polyvalence particulières ; elle n'est plus liée comme auparavant, à l'appartenance à un grade ou cadre d'emplois de la Fonction publique territoriale⁹⁷.

⁹⁷ Décret n° 91-711 du 24 juillet 1991 portant attribution de la NBI à certains personnels de la Fonction publique territoriale aujourd'hui abrogé

Si la dépense globale correspondante reste ici contenue (moins de 1 % de la masse salariale), plus d'un agent sur deux perçoit une NBI allant de 10 à 175 points d'indice⁹⁸. Ce constat amène à douter de la bonne application des critères réglementaires de sélectivité tandis que de très nombreuses indemnités créées par la ville sont censées aussi rétribuer les fonctions d'encadrement et/ou les sujétions particulières (par exemple, l'indemnité d'encadrement n-3).

Nouvelle bonification indiciaire - (source : ville de Bordeaux)	2015
Effectif réel hors vacataires	4 463
Effectif réel titulaires	4 176
Nombre d'agents bénéficiaires de la NBI	2 232
% d'agents bénéficiaires / effectif des titulaires	53,44%
Nombre de points de NBI attribués pour le mois de décembre 2015	27 578
Dépense annuelle 2015	1 509 233 €
% dépense annuelle 2015 de la NBI rapportée à la masse salariale	0,8

En incluant la NBI dans le périmètre des indemnités versées aux fonctionnaires de la ville, leur total représentait en 2013 comme en 2015 environ 21 % de leur rémunération, hors avantages familiaux, soit un taux similaire à la moyenne du régime indemnitaire alloué, en 2013, aux agents titulaires des communes de plus de 100 000 habitants⁹⁹.

5.4.2.5 – Trois avantages collectivement acquis

Trois éléments de rémunération sont présentés dans la délibération n° 2016-48 le 22 février 2016 comme des avantages collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dont deux mis en place en 1948 et longtemps versés par le comité des œuvres sociales :

- ✚ La prime de départ en retraite : égale à deux mois de pension ;
- ✚ La garantie de maintien de salaire qui compense entièrement la perte de rémunération en cas de congé de maladie de plus de 90 jours sur une période de référence de douze mois (le statut de la Fonction publique impose la réduction de moitié du traitement indiciaire dans cette circonstance). En 2015, la dépense correspondante s'est élevée à 1 481 812 € contre 1 262 248 € en 2011 (+17,4 %), sous l'effet de la dégradation de l'absentéisme ;
- ✚ La prime de service. Son montant est figé depuis 1998 à 95,28 €/mois pour les agents permanents fonctionnaires et contractuels, et à 79,27 €/mois pour les agents non permanents.

À la suite de la mutualisation des services et à la demande du comptable, la ville a confirmé le maintien de ces trois avantages aux agents de la ville, en faisant voter la délibération n° 2016-48 du 22 février 2016.

La chambre recommande à la ville de regrouper l'ensemble des rémunérations accessoires dans un seul et même document actualisable annuellement, de supprimer les primes de fonctions ou de sujétions impossibles à relier à une indemnité réglementaire, de les compenser éventuellement par un abondement de l'une des primes du régime dit de grade dans la limite des enveloppes annuelles, et de mieux les coordonner avec la NBI de façon à éviter de rémunérer à deux titres la même fonction ou sujétion.

En réponse, la ville indique que la mise en place du RIFSEEP¹⁰⁰ va permettre de refondre l'ensemble du régime indemnitaire des agents de la ville et de regrouper rapidement toutes ses composantes dans un seul document.

5.4.3 – Un salaire moyen en progression à partir de 2014

Même en 2014, exercice le plus proche pour lequel des données de comparaison sont disponibles, le salaire moyen par agent reste en-deçà de la moyenne de comparaison en dépit de la forte revalorisation des régimes indemnitaires opérée en 2012.

⁹⁸Les bilans sociaux remplis par la ville ne contiennent pas le tableau informatif prévu dans la maquette nationale ; ils ne donnent en conséquence aucune indication sur cet élément de rémunération. Les extractions comptables au 31 décembre 2015 ont fait apparaître la répartition suivante sur une population de 2 166 agents (224 de catégorie A, 174 de catégorie B et 1 768 de catégorie C) : 1 136 agents (10 points) – 374 agents (15 points) – 3 agents – 21 agents (19 points) – 136 agents (20 points) – 46 agents (22,5 points) – 145 agents (25 points) – 176 agents (30 points) – 2 agents (38 points) – 22 agents (40 points) – 37 agents (45 points) – 28 agents (50 points) – 1 agent (54 points) – 1 agent (57 points) – 16 agents (60 points) – 7 agents (67,5 points) – 1 agent (70 points) – 10 agents (75 points) – 2 agents (80 points) – 1 agent (130 points) – 1 agent (175 points).

⁹⁹ Source : Bilans sociaux 2013 - Synthèse nationale

¹⁰⁰ régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

En moyenne sur la période, le taux de croissance des rémunérations des personnels en place deux années consécutives calculé par la ville s'élève à 4 % par an, sous l'effet de la forte augmentation enregistrée entre 2013 et 2014 (+12,03 %) consécutive à la revalorisation indemnitaire de juillet et de décembre 2012.

Evolution du salaire moyen par agent* (en €)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010/2015
Eléments : ville de Bordeaux							
nombre ET P agents permanents seulement	4262	4246	4329	4353	4346	4463	4,7%
salaire moyen brut annuel	25 083 €	25 300 €	25 680 €	24 296 €	26 743 €	27 183 €	8,4%
salaire moyen brut mensuel	2 090 €	2 108 €	2 140 €	2 025 €	2 229 €	2 265 €	
salaire mensuel net (84 % du brut)	1 756 €	1 771 €	1 798 €	1 701 €	1 872 €	1 903 €	
Eléments de comparaison CRC							
salaire brut FPT - SIASP / INSEE (hors contrats aidés)*				2238			
salaire brut T alence	1853	1914	1936	1969	2050		
salaire brut Bègles	1826	1844	1914	1919			
salaire brut Le Taillan-Médoc	1865	1895	1939	1970	2009		
salaire net FPT INSEE				1851	1902		
Evolution en % du salaire moyen des agents présents deux années consécutives source : ville de Bordeaux							
	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015		
tous agents	3,51%	4,32%	-3,46%	12,03%	3,72%		

Source : Bordeaux et Faits et chiffres – éditions 2015 – Les rémunérations dans la Fonction publique en 2013
*Le salaire pris en compte est le salaire brut -hors parts patronales- pour les agents permanents seulement.

5.4.4 – Les dépenses d'action sociale et les avantages en nature

5.4.4.1 – Les dépenses d'action sociale

La ville propose de nombreuses prestations d'action sociale pour un montant par agent de 775 € en 2015. Les prestations significatives en montant sont constituées par le complément de salaire versé en cas de maladie et la prime de départ en retraite déjà évoqués (1,76 M€ en tout), par les aides à la restauration collective, aux transports et parkings (0,94 M€) et par les subventions aux associations de personnel (0,48 M€).

Dépenses en faveur du personnel en €				
source : bilans sociaux Bordeaux	2011	2013	2015	Evol 11/15
Aides financières accordées au personnel	15 226	8 637	21 247	39,5%
Primes aux ayants droit	17 444	25 045	13 944	-20,1%
Primes de départ à la retraite	355 794	274 386	273 866	-23,0%
Compléments de salaire	1 262 248	1 221 312	1 481 812	17,4%
Allocation frais de garde/enfant handicapé	75 122	116 360	75 062	-0,1%
Primes médailles du travail	26 644	37 116	24 941	-6,4%
Fête des retraités	12 000	2 267	0	-100,0%
Carte Pass + transports intermodaux	261 051	304 465	229 526	-12,1%
Restauration municipale	615 338	260 249	549 131	-10,8%
Attribution place de parking		147 513	162 442	10,1%
Participation crèches, clsh...	32 823	40 232	20 271	-38,2%
Avantages directs aux agents	2 673 691	2 437 582	2 852 242	6,7%
Bonification des prêts Crédit Municipal	36 586	35 958	22 384	-38,8%
Frais de gestion Crédit Municipal	11 500	11 500	11 500	0,0%
Prêts accordés par la commission sociale	48 086	47 458	33 884	-29,5%
ACOSMB	350 000	393 971	400 000	14,3%
ASLMB	63 000	84 020	83 680	32,8%
Subventions aux associations	413 000	477 991	483 680	17,1%
Personnel en charge de l'action sociale	162 817	79 974	90 109	-44,7%
personnel mis à disposition	38 825	65 141	68 275	75,9%
personnel service social	123 993	14 833	21 834	-82,4%
Total avantages servis aux agents	3 297 594	3 043 005	3 459 915	4,9%
Avantage moyen par agent	777 €	699 €	775 €	-0,2%

5.4.4.2 – Des logements concédés à des conditions devenues obsolètes

5.4.4.2.1 – L'état des lieux

Un état transmis par la ville recense, au 31 décembre 2015, 71 logements concédés, tous par nécessité absolue de service, aux agents suivants : trois emplois fonctionnels (secrétaire général-adjoint « services », directeur-général-adjoint chargé de l'éducation, sport et société, directeur-général-adjoint chargé des solidarités et de la citoyenneté), trois agents occupant des emplois dits de direction (deux directeurs d'établissement d'enseignement artistique et un directeur de la police municipale), un attaché territorial affecté comme collaborateur administratif au centre de La Dune à Arcachon, un cadre B affecté au jardin botanique et 63 cadres C adjoints techniques territoriaux assurant le gardiennage des stades, gymnases, piscines, cimetières et écoles maternelles et primaires.

Mais la vérification des bulletins de paie du mois de décembre 2015 a révélé que quatorze autres logements municipaux étaient occupés aux mêmes conditions par d'autres agents dont le directeur général adjoint, le directeur général des services techniques et le directeur de cabinet du maire. 85 logements sont donc attribués par la ville, à titre gracieux et avec fourniture des fluides, la ville procédant bien à la déclaration fiscale de ces deux avantages. Les services ont confirmé l'absence de concession au nom de « *l'utilité de service* », notion désormais abrogée.

5.4.4.2 – Un réexamen des conditions de concession à effectuer rapidement

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 a profondément modifié le régime juridique des concessions de logement. En application du principe de parité avec la Fonction publique de l'État, ses dispositions intéressent aussi les logements et les agents des collectivités territoriales. Codifiées dans la partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques, elles apportent trois modifications substantielles :

- l'accomplissement d'astreintes ne suffit plus à justifier l'octroi d'un logement par nécessité absolue de service. Seuls les personnels ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité peuvent y prétendre ;
- un régime de convention d'occupation à titre précaire remplace les concessions de logement par utilité de service qui sont supprimées. Il est ouvert aux catégories de personnels qui sont tenus d'accomplir un service d'astreinte, mais qui ne réunissent pas les conditions exigées pour bénéficier d'une concession de logement par nécessité absolue de service. Les occupants doivent, en contrepartie, acquitter une redevance d'occupation égale à 50 % de la valeur locative réelle des locaux, calculée sur le montant des loyers du marché immobilier local ;
- les surfaces sont limitées et déterminées en fonction du nombre de personnes à charge de l'occupant du logement.

Le décret n° 2013-651 du 19 juillet 2013 a autorisé les agents titulaires d'une concession de logement, à la date d'entrée en vigueur du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012, d'en conserver le bénéfice jusqu'au 1^{er} septembre 2015. La ville aurait dû s'assurer, avant cette échéance, de la présence d'une obligation de disponibilité totale dans chacune des 85 concessions, et à défaut, réclamer aux occupants une redevance égale à la moitié de la valeur locative du logement. Cette remise à plat ne peut plus être différée ; elle doit entraîner l'approbation d'une nouvelle délibération pour identifier le statut des logements dont la liste est fractionnée dans douze délibérations¹⁰¹, ainsi que la réécriture des arrêtés et concessions pour spécifier la composition de chaque logement, sa superficie et les fonctions de l'attributaire.

La chambre demande à la ville de mettre en œuvre les dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'une délibération, en ce sens, sera rapidement présentée en conseil municipal.

5.4.4.3 – L'utilisation des véhicules

5.4.4.3.1 - Une flotte quantitativement importante transférée à la métropole au 1^{er} janvier 2016

Forte à fin 2015 de 8 véhicules de fonction, 186 véhicules de service et 366 véhicules utilitaires¹⁰², la flotte municipale a été transférée, au 1^{er} janvier 2016, à Bordeaux-Métropole qui en assure la gestion via des contrats d'engagement passés avec la ville. En incorporant au numérateur les véhicules utilitaires assimilables à des véhicules légers (224 sur 366), le taux d'équipement par agent s'établissait à un véhicule pour 10,7 agents en 2015, avant mutualisation¹⁰³. Il était à peine meilleur que celui des conseils départementaux de la Gironde (8,74 en 2014) et du Lot-et-Garonne (9,3 en 2014) avec une meilleure optimisation grâce à la mise en place, en août 2014, d'un pool de 50 véhicules en « *auto partage* », et à l'absence d'affectation nominative des véhicules autres que ceux de fonction et ceux pour lesquels un remisage à domicile est autorisé (43 agents).

¹⁰¹ Une première délibération n° 97-146 du 24 mars 1997 modifiée par les délibérations des 25 avril 2000, 18 juillet 2003, 22 novembre 2004, 21 novembre 2005, 29 janvier 2007, 27 octobre 2008, 26 avril 2010, 27 septembre 2010, 27 juin 2011, 24 octobre 2011, 29 mai 2012

¹⁰² cf. annexe 1 tableaux 4

¹⁰³ =(8 véhicules de fonction+186 véhicules légers+224 véhicules utilitaires) / 4 469 agents

Faute de bilan économique et budgétaire justifiant la taille du parc, la dépense globale de fonctionnement afférente à l'utilisation des 418 véhicules légers peut être évaluée à au moins 1 M€ à partir d'un coût annuel de fonctionnement par véhicule de 2 430 €. Cette valeur unitaire, qui n'intègre pas la charge d'amortissement, avait été déterminée lors du contrôle de la régie d'exploitation des services d'eau de la Charente-Maritime (RESE¹⁰⁴) en accord avec l'organisme à partir de données 2012. Elle est donc probablement en-deçà du coût réel. Lors du comité technique paritaire du 23 octobre 2008, un conseiller municipal avait d'ailleurs évoqué un coût unitaire de 500 € par mois (6 000 € par an). Manifestement, la récupération par la métropole de missions exigeant des déplacements motorisés (entretien de la voirie par exemple) devrait entraîner la réduction significative de ce poste de dépenses au budget communal.

La chambre recommande d'établir un bilan annuel détaillé de l'utilisation des véhicules faisant ressortir le nombre de kilomètres parcourus et les différents éléments de coût (dont les dépenses de carburant et de personnel) **et de vérifier périodiquement l'adéquation de la taille du parc automobile aux besoins.**

En réponse, la ville a annoncé que l'adéquation entre les affectations de véhicules et les besoins des services est en cours de vérification. Elle table sur la mise en service d'un logiciel unique de gestion et de maintenance, pour établir un bilan annuel du nombre de kilomètres parcourus par véhicule, et des différents éléments de coûts.

5.4.4.3.2 – La nécessité de faire approuver par délibération l'utilisation de véhicules de service pour les trajets travail/domicile

Directement placés auprès d'une direction générale, d'une direction ou d'un service et non d'un agent, les conditions d'utilisation des véhicules de service (habilitation, mutualisation, organisation, fonctionnement, responsabilités, remisage, tenue du carnet de bord, amendes, sinistres, entretien et lavage, réservation...) étaient exposées dans un règlement intérieur d'utilisation, approuvé par le conseil municipal le 27 octobre 2008. Les remisages à domicile et l'utilisation d'un véhicule pour réaliser les trajets travail/domicile étaient autorisés pour les agents non cadres soumis à des astreintes spécifiques, et de façon systématique, pour 43 agents (27 agents de catégorie A, 10 de catégorie B et 6 de catégorie C). En compensation, onze mois sur douze, la ville prélevait sur leur salaire une redevance non revalorisée depuis 2008, et croissante selon l'itinéraire le plus court séparant leur lieu de travail de leur domicile¹⁰⁵. Il a été pris acte de l'actualisation des modalités de calcul de cette redevance, opérée par la délibération n° 2017-163 du 9 mai 2017. L'ordonnateur s'est, en outre, engagé à soumettre annuellement au conseil municipal, la reconduction des conventions passées avec les élus et agents concernés, conformément à l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT en vigueur depuis le 13 octobre 2013.¹⁰⁶

L'attribution des véhicules de fonction au directeur général, aux directeurs généraux-adjoints, ainsi qu'au directeur de cabinet du maire repose sur une délibération n° 2004-0130 du 29 mars 2004, qui ne soulève pas de difficulté sur son principe. L'avantage en nature constitué par l'attribution d'un véhicule de fonction est bien inclus dans le montant imposable figurant sur les bulletins de paie des intéressés. Cinq arrêtés individuels d'affectation sur huit indiquent que la mise à disposition de véhicule « fait l'objet d'une déclaration d'avantage en nature forfaitaire de 30 %, les frais de carburant liés à une utilisation privative du véhicule étant exclus », sans préciser toutefois la base de calcul du forfait.

5.5 – SYNTHÈSE INTERMÉDIAIRE

En 2015, avant mutualisation, la ville employait 4 469 agents soit 207 de plus qu'en 2010. L'augmentation de l'effectif municipal enregistrée sur la période (+4,9 %), plus rapide que celle de la population (+2,6 %¹⁰⁷), n'a pas dégradé le taux d'administration qui était d'un agent pour 55 habitants en 2015. La majeure partie des emplois créés concerne la catégorie C et la direction générale dont la compétence s'étend sur les écoles et sur les crèches. Ramené à 3 155 agents au 1^{er} janvier 2016, après transfert de 30 % des personnels aux services mutualisés, l'effectif municipal se serait accru de 65 agents au cours de l'année 2016 dont 32 auraient rejoint la direction générale de l'éducation, sport et société. Cette évolution corroborerait les anticipations de la ville qui estime que la croissance démographique obligerait à créer 60 emplois supplémentaires par an, à contexte inchangé. L'effectif se compose très majoritairement d'agents titulaires (87,5 % en 2014), à plein temps (93,3 %) appartenant à la filière technique (54,5 % en 2014) et à la catégorie C (73,3 %). Environ 1 000 agents municipaux seraient présents dans les écoles.

¹⁰⁴ Rapport d'observations définitives rendu public le 5 novembre 2014

¹⁰⁵ cf. annexe 1 tableaux 4

¹⁰⁶ Article L. 2123-18-1-1 : « Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. »

¹⁰⁷ Sur la base des données publiées sur le site des comptes des communes : 245 223 habitants en 2015 contre 238 921 habitants en 2010.

Selon les données disponibles, la mutualisation n'a pas déformé la pyramide des âges : un cinquième des agents est toujours âgé de 55 ans et plus, ce qui offre un levier d'action pour éventuellement comprimer le niveau des dépenses de personnel, dans les années à venir. Entre 2011 et 2015, le recours aux différents dispositifs d'emplois d'insertion a été intensifié : présents dans tous les services, ces emplois représentaient, en 2015, 11 % de l'effectif total hors assistantes maternelles (emplois permanents et non permanents), soit trois points de plus qu'en 2011. Le plan prévisionnel et pluriannuel de recrutement, dont l'élaboration avait été annoncée en 2014, a été transformé en plan annuel dans la perspective de la mutualisation. Il apparaît nécessaire de le mettre maintenant en place, et plus généralement de renforcer la vision prospective des ressources humaines, dans un contexte d'accroissement des besoins lié à l'arrivée de nouvelles populations. En réponse, la ville a annoncé la mise à l'étude d'un « *plan pluriannuel de fonctionnement* » destiné à anticiper l'impact des ouvertures et fermetures d'équipements sur les effectifs qui y sont rattachés.

La délibération n° 2006-618 du 18 décembre 2006 fixe le principe général d'une durée de travail annuelle de 1 607 heures après rajout de deux minutes quotidiennes au titre de la journée de solidarité. Après mutualisation, 41 % des agents y échappent car ils relèvent de régimes dérogatoires mis en place en considération de sujétions particulières. La proportion élevée de bénéficiaires couplée aux modalités de récupération prévues (par attribution de jours de congé supplémentaires et non par allègement des obligations horaires) invite à s'interroger sur le bienfondé de ces régimes, parfois plus favorables que ceux offerts aux personnels d'autres organismes œuvrant dans les mêmes secteurs d'activité (exemple de l'accueil en crèche). Plusieurs d'entre eux ont, en plus, été mis en place sans délibération, après avis du comité technique paritaire, ce qui rend leur régularité très incertaine. D'autres avantages spécifiques présentent la même fragilité : les « *comptes de stockage* » qui comptabilisent des heures supplémentaires non récupérées, effectuées entre 1998 et 2006, pour les restituer aujourd'hui sous forme de jours de congé ; les deux dispositifs de jours de récupération ouverts aux agents qui participent à la célébration des mariages et aux opérations électorales ; ou encore plusieurs motifs d'absence non reconnus par les textes nationaux. La diversité des actions déployées par la ville pour lutter contre l'absentéisme n'a pas réussi à l'endiguer. Celui des agents titulaires s'est ainsi détérioré de façon continue entre 2010 et 2015, avec une augmentation de 6,9 jours du nombre total de jours d'absence par agent. La maladie ordinaire dont la part dans le total annuel des jours d'absence a cru de 9 points (61 % en 2010 contre 70 % en 2015) a conforté sa prédominance parmi les causes du phénomène. Le bilan social de 2015 indique qu'un peu plus de la moitié des absences pour maladie ordinaire (51,1 %) se rapporte à des agents appartenant à la classe d'âge 40-54 ans. Dans son courrier, le maire a tenu à rappeler certains facteurs explicatifs évoqués au plan national pour expliquer la dégradation de l'absentéisme dans les collectivités locales, tels que le vieillissement des effectifs, la présence, en leur sein, d'une forte proportion de personnels d'exécution exposés aux troubles musculo-squelettiques, ou encore les réformes territoriales en cours qui obligent de nombreux agents à rejoindre une nouvelle collectivité ou modifier leurs compétences. Il cite également, comme autre motif, l'accroissement de la charge de travail résultant de l'ouverture des nouveaux équipements municipaux destinés à répondre à l'augmentation de la population.

Comme beaucoup d'autres collectivités territoriales, l'organisme a rendu quasi-systématique l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale en violation du droit en vigueur, et les taux d'avancement de grade, bien que réguliers, sont plus favorables que ceux en vigueur dans les services de l'État. Organisé par plusieurs délibérations, parfois longues et complexes, le régime indemnitaire comprend de nombreuses indemnités spécifiques, pour la plupart non adossées à un texte national, dont certaines ont été versées jusqu'en février 2016 sans délibération, sur la base d'un simple avis du comité technique paritaire. Censées rétribuer des fonctions d'encadrement ou des sujétions particulières, elles se superposent très souvent à la NBI allouée à plus d'un agent sur deux. Même en 2014, exercice le plus proche pour lequel des données nationales de comparaison sont disponibles, le salaire moyen par agent reste en-deçà de la moyenne de comparaison en dépit d'une forte revalorisation des régimes indemnitaires en 2012.

En matière d'avantages en nature, 85 logements ont été concédés à des agents, tous au nom d'une nécessité absolue de service. Il appartient à la ville de vérifier sans tarder que leurs occupants remplissent bien une obligation de disponibilité totale comme le prévoit le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012. Cette remise à plat aurait dû intervenir avant le 1^{er} septembre 2015. Au 1^{er} janvier 2016, la flotte de véhicules municipaux (8 véhicules de fonction, 186 véhicules de service et 366 utilitaires) a été transférée à Bordeaux-Métropole qui en assure dorénavant la gestion via des contrats d'engagement passés avec la ville. En incorporant au numérateur les véhicules utilitaires assimilables à des véhicules légers (224 sur 366), le taux d'équipement par agent s'établissait, à fin 2015, à un véhicule pour 10,7 agents. Il était à peine meilleur que celui des conseils départementaux de la Gironde (8,74 en 2014) et du Lot-et-Garonne (9,3 en 2014) avec une meilleure optimisation grâce à la mise en place, en août 2014, d'un pool de 50 véhicules en « *auto partage* » et à l'absence d'affectation nominative des véhicules autres que ceux de fonction et ceux pour lesquels un remisage à domicile est autorisé (43 agents).

Dans son courrier de réponse aux observations provisoires, le maire a annoncé son intention de faire corriger les irrégularités relevées par la chambre en matière de gestion des ressources humaines, après, pour certaines d'entre elles, concertation avec les organisations représentatives du personnel. Il a annoncé le lancement d'une vérification de l'adéquation du parc automobile aux besoins des services.

6 - LA FIABILITE DES COMPTES ET L'ORGANISATION BUDGETAIRE

6.1 - LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE

6.1.1 - Des annexes presque complètes entachées de quelques anomalies

Les annexes sont globalement bien renseignées malgré la présence de plusieurs anomalies qui peuvent être rapidement corrigées.

6.1.1.1 - Sur les états de la dette

En 2014 et en 2015, l'état de la dette par nature (A2.2) était incomplet. En 2014, il n'identifiait pas la dette relative au PPP de la cité municipale (31 M€) remise au cours de l'exercice (15 juin 2014), ni les montants inscrits aux comptes 165 (dépôts et cautionnements reçus) et 168 (autres emprunts et dettes assimilées). Le compte 165 présentait pourtant un solde créditeur de 331 106,14 € au 31 décembre 2014 et l'annexe « autres dettes » (A2.9) mentionnait une dette de 5,1 M€ au compte 168751 (dettes – groupement à fiscalité propre de rattachement). En réponse, la ville a reconnu le caractère non justifié de l'absence de la dette relative au PPP de la cité municipale en 2014 et des cautionnements à rendre jusqu'en 2016. Elle a, par contre, indiqué ne pas avoir intentionnellement retracé dans l'état de la dette par nature, le différé de paiement accordé par la métropole pour le rachat d'un terrain métropolitain situé 26 quai du Maroc (cf. 7.2.2), compte tenu de la spécificité de cet engagement et de son recensement dans une autre annexe : l'état A2.9 relatif aux engagements autres que ceux destinés à financer la prise en charge d'un emprunt. La chambre en prend note mais tient à observer qu'aucun texte opposable n'indique que les états A2.2 et A2.9 exposent des informations exclusives ; du reste, la maquette réglementaire de l'état A2.2, utilisée par la ville, comporte plusieurs subdivisions ventilant entièrement l'encours des différentes composantes du compte 168.

En 2015, la dette afférente à la cité municipale a bien été incorporée dans l'état A2.2, dont le total constitue le numérateur des ratios encours/population et encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement figurant dans le compte administratif, mais toujours pas les montants des comptes 165 et 168751. En 2014, les oublis de la dette relative au PPP de la cité municipale et de celles inscrites aux comptes 165 et 168751 ont conduit à minorer notablement les valeurs des deux ratios par rapport à celles calculées par le ministère des Finances¹⁰⁸ et publiées sur le site « *collectivites-locales.gouv.fr* » : 1 003 € par habitant au lieu de 1 169 € pour le ratio encours/population, et 60,40 % au lieu de 69,39 % pour le ratio encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement. En excluant du numérateur la dette à l'égard de la métropole enregistrée au compte 168751, les valeurs des deux ratios restent encore très supérieures à celles exposées au compte administratif : 1 148 € pour le premier et 68,14 % pour le second.

D'autres inexactitudes ont été relevées en 2015 :

- toujours dans l'état A2.2 : contrairement à ce qui est indiqué dans la rubrique « *niveau de taux* », les fonds propres des deux partenaires privés des contrats de partenariat (9,72 M€ pour le Grand Stade et 0,867 M€ pour la Cité Municipale) ne sont pas rémunérés au même taux que les emprunts souscrits dans chacun de ces contrats (3,05 % pour la cité municipale et 1,97 % pour le Grand Stade), mais en fonction d'un objectif de rentabilité interne (15,5 % pour le Grand Stade et 11 % pour la cité municipale). La colonne « *taux actuariel* » paraît, en revanche, correctement remplie ;

- dans l'état relatif au détail des opérations de couverture (A2.5) : les informations détaillées fournies à propos des swaps, durant l'instruction, montrent qu'il était incomplet avant 2014.

6.1.1.2 – Sur l'état des effectifs

La ville n'a pas utilisé, à partir de 2013, le nouvel état des effectifs instauré par l'instruction budgétaire et comptable M14¹⁰⁹ qui précise le nombre d'emplois occupés pour les agents non titulaires. Le tableau rempli qui s'inspire d'un ancien modèle amalgame emplois vacants et pourvus, y compris en 2016 ; il expose des informations non concordantes avec celles des bilans sociaux en 2014 et en 2015¹¹⁰.

¹⁰⁸ en utilisant l'intégralité du solde du compte 16 (emprunts et dettes assimilées) comme numérateur

¹⁰⁹ Arrêté du 12 décembre 2012 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif

¹¹⁰ Le faible écart de 2013 entre le compte administratif et le bilan social semble tenir à une simple erreur de calcul. Après vérification, le total des effectifs non titulaires n'est pas, en 2013, de 276 agents mais de 279 agents : 6 collaborateurs de cabinet + 273 agents dans les différentes filières : administrative 87 + technique 92 + médico-sociale 38 + sociale 9 + culture 45 + sportive 2.

EFFECTIF PERMANENT - Ville de Bordeaux	2010	2011	2012	2013	2014	2015
(1) total des effectifs des directions générales (bilans sociaux)	4 262	4 246	4 329	4 353	4 346	4 463
(2) total des agents du budget principal (comptes administratifs)	4262	4246	4329	4356	4372	4469
différence = (2-1)	0	0	0	3	26	6

Autre avantage de la maquette mise en place en 2013, elle contient une rubrique destinée à isoler les emplois non permanents dont font partie les emplois de cabinet et de collaborateurs de groupes d'élus¹¹¹.

6.1.1.3 - Sur les autres informations patrimoniales et budgétaires en 2015

Plusieurs états afférents aux opérations patrimoniales citent des montants qui ne sont pas corroborés par les inscriptions comptables :

- le total des provisions de l'état A4 (4 546 201,45 €) est différent de celui du compte de gestion (4 562 592,99 €) avec une ventilation au surplus différente. Tandis que l'annexe fait état d'un montant de provisions pour risques et charges de 1 558 881,35 € et d'un montant de provisions pour dépréciation de 2 987 320,10 €, le compte de gestion affiche 3 393 194,46 € au compte 15111 (provisions non budgétaires pour litiges) et 1 169 398,53 € au compte 4911 (provisions pour dépréciations de compte de tiers). Les services ont justifié la discordance (16 391,54 €) par l'enregistrement au compte de gestion de deux opérations oubliées dans l'annexe, mais aucun élément convaincant n'a été avancé pour expliquer les divergences de présentation (voir 0 sur les provisions) ;
- les opérations et les soldes de compte de l'état A9 (détail des opérations pour compte de tiers) ne coïncident pas entièrement avec ceux du compte de gestion ;
- l'état des sorties des biens d'immobilisations (A10.2) n'est pas exhaustif, le total des opérations qu'il recense se révélant inférieur au montant des recettes enregistrées au compte 775 (produits des cessions d'immobilisations).

Deux documents budgétaires n'ont pas été correctement remplis :

- l'état des travaux en régie (A11) ne valorise pas les frais de personnel ;
- la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (C2) ne répertorie pas le contrat d'affermage passé avec la société des grands garages et parkings de Bordeaux (SGGPB) et le contrat de concession du parking des Grands-Hommes transférés à la métropole au 1^{er} janvier 2016. Elle affiche aussi d'autres montants en capital que ceux figurant à l'inventaire 2015 pour deux sociétés : Société bordelaise des équipements publics d'expositions et de congrès, Bordeaux Métropole Aménagement.

En réponse, l'ordonnateur a déclaré que l'état des sorties des biens d'immobilisations (A10.2) a été complété en 2016, qu'une revue des opérations pour compte de tiers va être engagée en liaison avec le comptable public (A9), et que le montant en capital de la Société bordelaise des équipement publics d'expositions et de congrès sera ajusté dans l'annexe C2 du compte administratif 2017.

Dernière anomalie, les comptes annuels certifiés des organismes sans comptable public et entrant dans l'une des trois catégories spécifiées à l'article L. 2313-1-1 du CGCT¹¹² n'ont pas été joints aux exemplaires du compte administratif transmis au comptable, avec une exception en 2011. Dans sa réponse, la ville a assuré qu'ils ont été remis au représentant de l'État en même temps que le compte administratif de la ville pour les exercices 2012, 2013 et 2014.

6.1.2 - Les imputations comptables et les écritures relatives aux deux contrats de partenariat

L'analyse financière a fait ressortir deux erreurs d'imputation significatives : celle des dividendes sur l'ensemble des titres Régaz classés à tort au compte 757 (redevances versées par les fermiers et concessionnaires) au lieu du compte 761 (produit des participations), et depuis 2012, celle du versement en provenance du fond de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) enregistrée au compte 7398 (versements, restitutions et prélèvements divers) au lieu du compte 73925 (prélèvement pour versements de fiscalité – FPIC). Comme l'a signalé la ville dans sa réponse, la première erreur est plus importante que la seconde car elle a altéré la répartition des recettes de fonctionnement par chapitre alors que la seconde est sans effet sur la composition des chapitres de dépenses.

¹¹¹ cf. 5.4.1.1

¹¹² Il s'agit des comptes des organismes dont la ville détient au moins 33 % du capital, ou dont elle a garanti un emprunt, ou encore qui bénéficient d'une importante subvention municipale (supérieure à 75 000 € ou qui représente plus de 50 % des produits de l'organisme).

Les premières écritures comptables relatives aux deux équipements construits, maintenus et exploités dans le cadre d'un contrat de partenariat (la Cité Municipale et le Grand Stade) ont été passées conformément aux dispositions réglementaires. L'année de mise en service, la ville a bien inscrit à l'actif du bilan, au sein de la rubrique appropriée du compte 21 (immobilisations corporelles), la valeur du bien correspondant au coût d'entrée chez le partenaire privé, et au passif, les deux ressources de financement : la part de l'investissement déjà payée au compte 235 (part investissement PPP) et les ressources remboursables apportées par le partenaire privé au compte 1675 (dettes afférentes aux MEPT et PPP), en dépit de l'absence d'identification, dès 2014, de la dette relative au PPP de la cité municipale dans l'état de la dette par nature A2.2 (cf. supra). Ainsi que le prévoit la réglementation, la rémunération financière et les loyers sont imputés chaque année à la section de fonctionnement, à la différence des remboursements des emprunts et du capital des sociétés-projet passés en section d'investissement (compte 1675).

La chambre demande à la ville de veiller à l'exhaustivité et à la fiabilité des annexes budgétaires, plus précisément en corrigeant les anomalies repérées lors de l'instruction, **et de transmettre au comptable public toutes les pièces obligatoires concernant les comptes des principaux organismes et associations aidés.**

La ville a indiqué avoir engagé un processus de dématérialisation totale de ses flux budgétaires pour l'exercice 2018 et mener, dans ce cadre, un travail de fiabilisation des imputations.

6.2 - LA CONNAISSANCE DU PATRIMOINE

6.2.1 - La concordance entre l'état de l'actif du comptable public et l'inventaire de l'ordonnateur

Depuis 2014, la ville communique un inventaire trois fois par an au comptable public, dont une dernière version arrêtée au 31 décembre, en vue d'une actualisation de l'état de l'actif. La fréquence des échanges entre l'ordonnateur et le comptable explique la stricte égalité, dans ces deux documents¹¹³, des valeurs brutes et nettes des comptes d'immobilisation et du montant des amortissements. Quelques anomalies mineures ont néanmoins été décelées :

- l'état de l'actif rempli par le comptable précise très rarement l'année de mise en service ou d'acquisition du bien, information qui peut parfois être déduite de la lecture du numéro d'inventaire ;
- quelques durées d'amortissement portées dans l'inventaire et l'état de l'actif sont incohérentes avec celles délibérées¹¹⁴. Par exemple, pour certains logiciels, l'inventaire et l'état de l'actif signalent une durée de zéro alors que la délibération en détermine une ;
- l'inventaire et l'état de l'actif fixent directement des durées d'amortissement en l'absence de délibération, comme par exemple celles des plantations et autres bâtiments publics (20 ans pour la patinoire, 9 ans pour le bowling, 10 ans pour le tennis de Mériadeck, 20 ans pour le vélodrome de Bordeaux lac) ou encore celle du cheptel (3 ans) ;
- la statue de Jacques Chaban-Delmas a été décomposée en deux fractions de 250 000 € alors qu'il s'agit d'un seul bien d'une valeur unitaire de 500 000 €.

En réponse, la ville a annoncé que les durées d'amortissement vont être actualisées et toutes délibérées par le conseil municipal. Il a aussi été indiqué que les biens pour lesquels l'année de mise en service ou d'acquisition n'est pas précisé sont en cours d'identification afin de rajouter cette information dans l'outil de suivi patrimonial.

6.2.2 – Un montant trop élevé d'immobilisations en cours

Immobilisations en cours	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Solde des immobilisations en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tvx en régie)	3,23	2,16	2,28	1,33	2,05	2,5

source: ANAFI

Le rapport entre le solde du compte 23 (immobilisations en cours) et les dépenses d'équipement de l'année est toujours supérieur à 1, et pour cinq des six exercices sous revue à 2. Ces valeurs témoignent, en l'espèce, du maintien à tort d'éléments d'actifs au compte 23, et non d'un trop long étalement des délais de réalisation des travaux. Plusieurs écritures passées avant 2010 et relatives à des équipements en service doivent, en particulier, être renvoyées dans un compte 21 (immobilisations corporelles).

¹¹³ Actif 2014 et 2015 du comptable et inventaire 2014 et 2015 de l'ordonnateur

¹¹⁴ Les durées d'amortissement ont été votées dans le cadre du budget primitif pour l'exercice 2012, par délibération 2011/701 du 19/12/2011.

6.2.3 - Des restes à recouvrer nombreux mais mieux suivis en fin de période

6.2.3.1 - Des admissions en non-valeur trop faibles jusqu'à fin 2015 et dont le fondement restait difficile à vérifier

BORDEAUX	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total 2010/2015
Pertes sur créances irrécouvrables en €	148 183,29	88 628,86	68 717,89	82 836,09	96 030,77	228 872,00	1 459 751,48	713 268,90
BA REGIE SPORTS ET LOISIRS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015	Total 2010/2015
Pertes sur créances irrécouvrables en €	0,00	0,00	0,00	0,00	CLOTURE			0,00

source: compte de gestion et pièces transmises par le comptable pour 2016

a) Jusqu'en 2015, les montants annuels des admissions en non-valeur étaient sans rapport avec le volume des restes à recouvrer composé, pour une bonne part, de créances anciennes. Ainsi, l'état des restes à recouvrer listait, au 31 décembre 2015, plus de 44 000 titres d'une valeur agrégée de 23,8 M€ ; plus de 14 800 de ces titres (3,7 M€) avaient été émis avant le 31 décembre 2011¹¹⁵. La ville a rompu avec cette pratique, le 12 décembre 2016, en admettant en non-valeur une somme douze fois supérieure à celle admise, en moyenne, entre 2010 et 2015. La valeur des restes à recouvrer à fin 2016 a fléchi de près de moitié par rapport à celle affichée à fin 2015 (12,58 M€ contre 23,8 M€). L'état fourni retrace cependant encore 13 204 titres de plus de quatre ans antérieurs au 31 décembre 2012 ; leur valeur agrégée (3,8 M€) forme 30,48 % de la valeur totale des restes¹¹⁶. En conséquence, l'opération d'apurement entamée en 2016 devra être poursuivie afin d'extraire du bilan toutes les créances devenues caduques.

b) Les délibérations annuelles relatives aux admissions en non-valeur, y compris celle de 2016, sont prises à partir d'un tableau trop synthétique par nature de créances, en indiquant que le détail « peut être consulté au service du conseil municipal ». L'instruction M14 précise que l'assemblée délibérante est tenue de statuer sur la portion des créances à admettre en non-valeur, au vu des états des restes à recouvrer préparés par le comptable et portant sur des recettes relatives aux exercices antérieurs, et que les demandes d'admission en non-valeur présentées par le comptable public doivent être expressément motivées par l'insolvabilité des débiteurs, leur disparition ou encore la caducité des créances.

c) Il n'a pas été possible de vérifier la validité des non-valeurs sur toute la période sous revue, en l'absence de plusieurs documents obligatoires :

- en 2010, aucun mandat n'était annexé à la fiche budgétaire du compte 654 (pertes sur créances irrécouvrables) du compte de gestion ;
- aucune pièce justificative n'était jointe aux mandats de 2011 et 2014 pour cause vraisemblable de mauvais classement ;
- en 2012 et 2013, étaient bien joints aux mandats la délibération et un état détaillé des motifs de présentation, mais non les justificatifs de poursuites pour les créances supérieures à 200 €. Arrêté dans l'article 3-5 de l'ancienne charte de recouvrement annexée à la convention de service comptable et financier du 18 juillet 2008, ce montant formalise le seuil au-delà duquel la procédure des admissions en non-valeur dite automatique n'est plus applicable.

La chambre demande à l'ordonnateur de soumettre à l'approbation du conseil municipal des projets de délibérations relatives aux admissions en non-valeur comprenant toutes les pièces règlementairement prévues, et de joindre aux mandats d'admission en non-valeur toutes les pièces obligatoires. Elle recommande de continuer à extraire du bilan toutes les créances devenues caduques en liaison avec le comptable public.

En réponse, l'ordonnateur a annoncé que les nouvelles règles de provisionnement des créances devenues douteuses approuvées par la délibération n°2017/261 votée le 10 juillet 2017 devraient faciliter l'extraction périodique des créances devenues douteuses (cf. 6.2.4). Il a également fait savoir qu'une liste détaillée mais anonymisée des créances admises en non-valeur sera jointe aux mandats d'admission en non-valeur. La chambre demande à la ville de ne pas procéder à l'anonymisation des pièces justificatives jointes aux mandats d'admission car elle entraverait tout contrôle.

¹¹⁵ Ces données proviennent d'une extraction sur l'application Xémélios. La taille du fichier a empêché d'identifier précisément tous les titres, il s'agit donc d'une approximation. La même extraction en 2014, arrêtée au 31 décembre 2014, détaillait plus de 42 000 titres pour un montant de 19,7 M€ dont 28% émis en 2014 pour plus de 11 M€, essentiellement au cours du dernier trimestre (plus de 10 M€). Le titre le plus ancien datait de 1997 (titre relatif à l'affaire dite « Bez Girondins de Bordeaux » pour 1,5 M€). Plus de 18 800 titres étaient antérieurs à l'année 2012 pour plus de 5 M€.

¹¹⁶ Les titres antérieurs au 31 décembre 2011 sont au nombre de 10 965. Leur valeur s'élève à 3,2 M€, soit 26 % de celle de l'ensemble des restes à recouvrer.

6.2.3.2 - Les autres enseignements tirés de l'examen des états de restes et des titres

L'examen des états de restes et des titres suscite trois autres remarques. D'une part, les états de restes comprennent beaucoup de titres relatifs à des droits de places, de cantine¹¹⁷ et de crèche malgré l'existence de régies de recettes spécifiques et le déploiement de nouveaux moyens d'encaissement en principe plus sûrs pour le créancier¹¹⁸. D'autre part, dans le cas particulier des régies prolongées dont l'ordonnateur a annoncé la disparition¹¹⁹, la longueur des délais de relance amiable laissés aux régisseurs de recettes avant l'émission des titres tend à amenuiser les chances de recouvrement des impayés par le comptable public. Enfin, huit débiteurs publics dont l'ancienne région Aquitaine ou le conseil départemental de la Gironde demeurent redevables envers la ville de multiples titres parfois anciens en dépit des relances du comptable public. Par exemple, l'ancienne région Aquitaine n'a pas honoré le titre n° 23856 de 2011 d'un montant de 13 276 €.

La chambre recommande à la ville de vérifier le bienfondé des créances détenues sur d'autres collectivités, de s'efforcer d'en obtenir le paiement, le cas échéant en recourant aux procédures d'inscription ou de mandatement d'office (articles L.1612-15 et L.1612-16 du CGCT), et de faire compléter correctement tous les titres, notamment ceux portant sur des recettes qui n'ont pu être recouvrées par les régies.

Dans son courrier de réponse, la ville précise que la « convention portant sur les conditions de recouvrement des produits locaux (non fiscaux) », approuvée par la délibération n°2017/260 du 10 juillet 2017 en remplacement de l'ancienne charte du recouvrement¹²⁰, contient des mesures visant précisément à améliorer le taux de recouvrement des titres de recettes. En parallèle, les services sont sensibilisés sur la nécessité d'identifier clairement les débiteurs lors de l'adressage des titres. S'agissant du cas particulier des recettes perçues par les régies, il a été indiqué que les auditeurs chargés du contrôle de la régie des crèches et des restaurants scolaires recherchent des pistes d'amélioration de la chaîne de recouvrement afin de faire baisser le nombre d'admissions en non-valeur. Il est pris acte de toutes ces actions.

6.2.4 - Des provisions insuffisantes à fin 2015 et qu'il convient de mieux justifier

Comme cela a été indiqué dans le paragraphe 6.1.1.3, les provisions s'établissaient au 31 décembre 2015, au compte de gestion, à 4 562 592,99 € : 3 393 194,46 € portés au compte 15111 (provisions non budgétaires pour litiges) et 1 169 398,53 € enregistrés au compte 4911 (provisions pour dépréciations de compte de tiers).

Trois provisions expliquaient la majeure partie du solde du compte 15111 : la première de 1 558 881,35 € couvrait le risque éventuel de remboursement des pénalités encaissées en raison du retard de livraison de l'Auditorium tandis que les deux autres (pour un total de 1 562 427,44 €¹²¹) se rapportaient à des titres anciens non encore recouverts, dont un de 1997, tous émis dans le cadre de l'affaire dite « Bez Girondins de Bordeaux ». L'objet et la clôture des contentieux auraient dû amener à ranger ces deux dernières provisions au compte 49111. Selon l'instruction M14, une provision pour risques est « destinée à couvrir la charge probable résultant des litiges (dommages et intérêts, indemnités, frais de procès). Cette provision doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ou l'établissement, à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru. Elle doit être maintenue, en l'ajustant si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif ». L'écart (271 885,67 €) entre les trois provisions identifiées (3 121 308,79 €) et le solde final du compte 15111 (3 393 194,46 €) n'a pas été justifié par les délibérations fournies au cours de l'instruction.

Le compte 49111 (1 169 398,53 M€) était pareillement impossible à reconstituer au 31 décembre 2015, à partir des délibérations produites. Jusqu'en 2016, il était alimenté par des dotations forfaitaires¹²², sans lien avec les risques couverts comme l'impose l'article R. 2321-2 du CGCT, en particulier pour les créances sur les débiteurs placés en redressement ou en liquidation judiciaire. Son solde se révélait insuffisant pour absorber les pertes probables sur les créances les plus anciennes, avec la présence de plus de 14 800 titres émis avant 2012 pour plus de 3,7 M€ (cf. 6.2.3.1). En 2016, ses ressources ont été utilisées pour absorber les admissions en non-valeur, plus fournies que lors des exercices précédents. Au 31 décembre 2016, il ne disposait plus que d'une somme de 237 147,05 € en vue d'apurer en 2017 les créances proposées en non-valeur par le comptable sur 2016 mais non acceptées par l'ordonnateur.

¹¹⁷ Dans le PV de vérification de la régie restauration scolaire-petite enfance de juin 2013, le comptable estimait que le nombre de titres émis par an était compris entre 6 000 à 7 000. Le même PV précise que les paiements dématérialisés représentent près de 75 % des recettes encaissées.

¹¹⁸ Pour la restauration scolaire et les crèches, une majorité d'encaissement est effectué sur internet. Il est aussi possible de régler par téléphone les droits de stationnement à la minute près.

¹¹⁹ La régie prolongée est un aménagement du principe de recouvrement spontané des recettes par un régisseur. Elle permet à un régisseur d'adresser une relance à un usager lorsque le règlement au comptant n'a pas été effectué spontanément à la régie. Cf. 6.5.2

¹²⁰ cf. 6.4.2

¹²¹ 1,181 M€ et 381 427,44€ selon la délibération 2006/0260 du 29 mai 2006 produite par le comptable

¹²² 140 000 € en 2011, 150 000 € en 2012, 200 000 € en 2013, 200 000 € en 2014 et 200 000 € en 2015

Le comptable public a alerté en 2016 la ville sur la nécessité de déterminer les provisions du compte 49111 à partir de l'état actualisé des restes à recouvrer tenu par ses services, et selon une méthode statistique ou une analyse au cas par cas qui reste à déterminer. De la même façon, il est indispensable de passer les provisions du compte 15111 sur la base de constats factuels, tels que la liste des contentieux en cours dressée dans la délibération n° 2016-127 du mars 2016. Enfin, en application de l'article R. 2321-2 du CGCT, les opérations de reprise doivent être approuvées par délibération, ce qui n'a pas été fait en 2015 et en 2016.

La chambre demande à l'ordonnateur, en liaison avec le comptable public, d'accorder le montant des provisions à hauteur des risques encourus, de les actualiser a minima une fois par an, et de faire approuver tous les mouvements, dotations et reprises, par une délibération.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a annoncé avoir fait adopter par le conseil municipal, le 10 juillet 2017, un nouveau dispositif qui conduira, en quatre ans, à provisionner entièrement les créances douteuses.

6.3 - L'ARRETE DES COMPTES

6.3.1 - Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

En vertu du principe des droits constatés, cette procédure vise à réintroduire dans le résultat de la section de fonctionnement de l'exercice, les recettes et dépenses de fonctionnement pour lesquelles les pièces justificatives n'ont pas été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire. Elle ne présente véritablement un intérêt que si les montants en jeu ont une influence significative sur le résultat. Lors du précédent contrôle, la chambre avait constaté son application pour les charges mais non pour les produits, la ville estimant leur impact négligeable sur les résultats annuels. Elle s'était néanmoins engagée à y remédier. Depuis 2013, le rattachement des produits est effectif pour les droits constatés de taxe de séjour, dont les recettes sont importantes.

6.3.2 - Les anomalies relevées dans la gestion des restes à réaliser

Selon l'article R. 2311-11 du CGCT, « *les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.* » Ces dispositions tendent à assurer la couverture de l'ensemble des dépenses d'un exercice par des ressources budgétaires.

6.3.2.1 - La non prise en compte des restes à réaliser dans les résultats de fin d'exercice pour les opérations suivies en autorisations de programme

Pour les opérations d'investissement désormais suivies dans des autorisations de programme (AP), la commune enregistre dans l'arrêté des comptes les crédits de paiement (CP) mandatés durant l'exercice, mais non ceux engagés et non mandatés, bien que constitutifs de restes à réaliser au sens de l'article R. 2311-11 du CGCT. Ces derniers sont automatiquement rajoutés aux crédits de paiement ouverts au budget de l'année suivante. Cette pratique, que la ville justifie par des éléments de doctrine parfois anciens, et non par un texte réglementaire, serait répandue parmi les collectivités. Elle repose sur une lecture partielle de la notion de restes à réaliser qui ne relève pas uniquement du registre budgétaire, à la différence de la technique des AP/CP. En vertu des principes de l'annualité budgétaire et de la comptabilité en droits constatés, la constatation des restes à réaliser a aussi pour objectif d'inclure dans le résultat de l'exercice clos, toutes les recettes et dépenses engagées, y compris toutes celles qui n'ont pu être titrées ou mandatées.

Dans son courrier de réponse, le maire, qui appelle à une clarification réglementaire, a maintenu son désaccord avec l'analyse de la chambre en soulignant que l'ensemble des collectivités locales ayant adopté une gestion pluriannuelle agissent comme la ville de Bordeaux.

6.3.2.2 - Des emprunts parfois inscrits en restes à réaliser sans disposer d'une offre ferme et définitive au moment de l'arrêté des comptes

Les justifications des restes à réaliser (RAR) en recettes d'investissement ont été examinées sur place pour les exercices 2013 à 2015¹²³. Les vérifications ont confirmé que tous les RAR sont étayés par une pièce : une convention pour les subventions ou un courrier d'offre pour les emprunts.

¹²³ Reports 2013, 2014 et 2015

Les pièces justificatives des subventions n'appellent aucune critique. En cas de report dans l'exécution des travaux ou d'une interruption, la même pièce est reportée d'une année à l'autre, sauf lorsque l'octroi de la subvention dépend d'un calendrier de réalisation. Des demandes de report ou de nouvelles demandes d'aides sont alors toujours reformulées.

Deux offres bancaires, non présentées sous une forme ferme et définitive, ne revêtaient par le caractère certain exigé par l'article R. 2311-11 pour être qualifiées de restes à réaliser au moment de l'arrêté des comptes, dans la mesure où les deux courriers de présentation subordonnaient l'attribution d'un prêt à une ratification définitive par leur comité de crédit respectif : l'offre de 15 M€ de BNP Paribas à fin 2013 et celle d'ARKEA de 35 M€ à fin 2015. Dans le courrier du 17 décembre 2013, BNP Paribas précise ainsi que « *l'accord de principe donné pour l'étude du financement de vos reports d'emprunts pour un montant de l'ordre de 15 M€* » (...) « *est subordonné à la ratification de notre comité de crédit à l'appui des derniers comptes administratifs disponibles et du dernier budget prévisionnel disponible* ». De la même façon, l'établissement ARKEA indique, dans sa lettre du 31 décembre 2015, qu'il « *se tient à votre disposition pour financer vos investissements 2015 pour un montant maximum de 35 M€. Celle-ci ne préjuge cependant en rien de notre décision finale, ni de l'offre définitive que je pourrais être amenée à vous adresser. En effet, une instruction complète du dossier reste indispensable et mon comité de crédit sera amené à statuer sur votre demande.* » En réponse aux observations provisoires, la ville a produit une lettre d'ARKEA daté du 8 juillet 2016. Postérieure à l'approbation du compte administratif 2016 par le conseil municipal, elle atteste que le courrier du 31 décembre 2015 exprime bien la volonté de la banque de financer les investissements municipaux de 2015, « *jusqu'à un montant maximum de 35 M€* » et précise que « *seules les conditions techniques et financières demeurent à instruire par notre comité de crédit, ce dernier étant seul habilité à déterminer notre politique commerciale* ».

Le retrait de ces deux emprunts des restes à réaliser de 2013 et de 2015 dégrade le résultat annuel, mais pas à hauteur de 15 M€ en 2013 et de 35 M€ en 2015, la ville ayant pour usage de réunir un montant d'offres bancaires supérieur aux ressources à inscrire en restes à réaliser. À fin 2013, les restes à réaliser d'emprunts avaient été arrêtés à 55 M€ sur la base de deux offres d'un total de 65 M€ : celle de BNP Paribas (15 M€) et une deuxième émanant de la Banque Postale de 50 M€, ferme sur son principe mais indicative sur ses conditions. Par conséquent, le montant des restes à réaliser non justifiés s'établissait, en 2013, à 5 M€ (= 55 M€ - 50 M€), ce qui ramène le résultat de cet exercice de +1,4 M€ à -3,6 M€. À fin 2015, les 49 M€ de restes à réaliser d'emprunts reposaient sur deux offres d'un montant total de 70 M€ : celle d'ARKEA (35 M€) et une deuxième de même montant signée de la Banque Postale. En 2015, les restes à réaliser non justifiés par des documents précis et définitifs s'élevaient donc à 14 M€ (= 49 M€ - 35 M€) avec, pour effet, un recul du résultat de l'exercice tel qu'il pouvait être calculé au moment de l'arrêté des comptes, à -9,5 M€ au lieu de +4,5 M€.

Ces deux déficits potentiels représentent 0,92 % des recettes de la section de fonctionnement en 2013, et 1,76 % des mêmes recettes en 2015. Le seuil de 5 % fixé à l'article L. 1612-14 du CGCT, à partir duquel le préfet doit saisir la chambre pour lui proposer des mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, n'était donc pas atteint.

6.3.2.3 - L'inscription en restes à réaliser d'emprunts que la ville ne mobilise jamais

Les emprunts enregistrés en restes à réaliser des exercices 2014 et 2015, inscrits automatiquement en recettes des budgets primitifs 2015 et 2016, n'ont pas été mobilisés ; ils ont eu, pour seule finalité¹²⁴, d'équilibrer les comptes clos alors que selon l'article L. 1612-4 du CGCT, l'équilibre réel d'un budget d'une collectivité territoriale suppose une évaluation sincère des recettes et des dépenses. Au cours de l'entretien de fin de contrôle, la direction générale a indiqué que de nombreuses grandes collectivités locales procèdent de la même façon. La non mobilisation des emprunts inscrits en restes à réaliser a pu être favorisée par le défaut de constatation de restes à réaliser pour les opérations d'investissement suivies en AP/CP, sauf à démontrer que dans leur cas, les crédits de paiements engagés et non mandatés ne sont pas généralement supérieurs aux recettes certaines non encaissées, ce qui paraît peu probable, une partie des investissements étant toujours autofinancée. Elle a été palliée par l'affectation permanente d'une partie des ressources de trésorerie à la couverture de besoins de la section d'investissement, pour un encours d'environ 10 M€ jusqu'en février 2016. Il convient pourtant, comme le rappelle le paragraphe 7.2.3.2 du présent rapport, d'adosser les emplois de long terme sur des ressources de durée similaire.

La conjugaison de ces trois pratiques - non levée des emprunts inscrits en restes à réaliser, mobilisation permanente d'une partie des lignes de trésorerie et non constatation des crédits de paiement engagés et non mandatés - a contribué au report d'un exercice à l'autre d'une partie du besoin de financement de la section d'investissement.

¹²⁴ Extrait du rapport du compte administratif 2015 (page 6) : « *Les recettes réelles d'investissement s'élèvent (hors opérations de l'exercice antérieur) à 58,26 M€, en très forte baisse par rapport à 2014 (117,4 M€). Cette diminution s'explique par le fait que contrairement aux années précédentes, la ville n'a pas eu recours à l'emprunt en 2015 conformément aux engagements pris lors du vote du budget* ». Extrait du rapport pour le débat d'orientations budgétaires pour 2016 (page 23, « *la gestion de la dette* ») : « *Fin 2016, l'encours devrait se situer aux alentours de 196 M€ compte tenu de l'absence de mobilisation de nouveaux prêts en 2016, soit une baisse de près de 12 % par rapport à 2015.* »

6.4.1 – L'acquisition en 2012 d'un nouveau système d'information financière et l'instauration d'un règlement financier en 2013

Depuis le 1^{er} janvier 2012, la ville emploie un nouveau système d'information financière dénommé « *grand angle* », acquis dans le cadre du processus d'amélioration de la qualité des comptes engagé en partenariat avec le comptable public, et dans la perspective d'une future certification des comptes. Il permet d'éditer des titres de recettes conformes dans leur présentation aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, ce qui offre une garantie dans leur recouvrement et répare une anomalie relevée lors du précédent contrôle. Le règlement financier délibéré le 24 juin 2013 définit les règles internes de gestion en matière de préparation budgétaire, d'exécution et d'opérations de fin d'exercice. Il a avalisé l'utilisation, depuis 2012, de la technique de programmation budgétaire des autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP), dont la mise en place avait été suggérée par la chambre dans son précédent rapport afin d'améliorer le taux de mandatement des dépenses d'équipement, alors faible.

Année	Autorisations de programme			Crédits de paiement			Reste à financer sur exercices suivants (3 - 4 - 5)
	Solde cumulé antérieur AP (1)	AP de l'exercice (2)	Total cumulé AP (3)	Solde cumulé antérieur CP (4)	CP ouverts de l'exercice	CP réalisés de l'exercice (5)	
2010	-	-	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	-	-	-	-
2012	-	30 813 236,00	30 813 236,00	-	5 252 291,00	4 190 156,30	26 623 079,70
2013	30 813 236,00	149 378 065,73	180 191 301,73	4 190 156,30	29 746 613,29	21 648 558,06	154 352 587,37
2014	180 191 301,73	30 099 273,00	210 290 574,73	25 838 714,36	58 922 550,33	46 830 917,32	137 620 943,05
2015	210 290 574,73	3 216 423,29	213 506 998,02	72 669 631,67	61 632 175,88	50 206 500,76	90 630 865,59

Source: ville

En 2015, dix programmes d'investissement étaient suivis en AP/CP¹²⁵ sans difficulté apparente, au vu du tableau précédent rempli par les services et de la production au budget primitif 2016 de l'état détaillé de l'utilisation des crédits de paiement. Les crédits de paiement utilisés en 2015 atteignaient 50,2 M€, soit près de la moitié des dépenses d'équipement réalisées. La ville souhaite généraliser l'emploi de cette technique budgétaire afin de prolonger la nette amélioration du taux de consommation des crédits amorcée 2008 (73 % en 2015 contre 52,7 % en 2008).

6.4.2 – Une convention de service comptable et financier qui va être actualisée

La convention de service comptable et financier du 18 juillet 2008 qui avait été complétée par deux chartes du 3 février 2011, l'une relative au recouvrement et l'autre à la fiscalité, était encore en vigueur pendant l'instruction malgré la présence de nombreuses dispositions devenues obsolètes. En réponse à une recommandation de la chambre, la ville a annoncé l'approbation d'une « *convention portant sur les conditions de recouvrement des produits locaux (non fiscaux)* », le 10 juillet 2017, en remplacement de l'ancienne charte du recouvrement, et pris l'engagement de réactualiser rapidement la convention de service comptable et financier.

6.4.3 - Une reconfiguration à prévoir du rapport remis avant le débat d'orientation budgétaire (DOB)

Les rapports précédant les DOB antérieurs à l'année 2016 suivaient tous la même présentation. En une quarantaine de page, ils dressaient un bilan du contexte économique international et national, rappelaient les évolutions des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, et détaillaient les actions de la ville par politique. Mais ils ne délivraient pas d'information budgétaire à caractère rétrospectif ou prospectif. Le rapport sur la situation du développement durable sur son territoire, examiné préalablement aux débats sur le budget, prenait la forme d'un document séparé. L'article 107 alinéa 4 de la loi du 7 août 2015, dite loi NOTRe¹²⁶, a demandé d'enrichir le contenu du rapport remis aux conseillers municipaux. Pour répondre à cette nouvelle obligation, le contenu du rapport relatif au débat budgétaire 2016 a été amélioré. Bien que plus complet que ses prédécesseurs, il ne répondait pas encore aux règles de présentation décrites au nouvel article D. 2312-3 du CGCT¹²⁷, ce qui ne soulève pas de difficulté juridique : ces nouvelles dispositions ne sont applicables aux orientations budgétaires que depuis 2017. Il est rappelé que dorénavant, le rapport public remis aux conseillers municipaux doit exposer les engagements pluriannuels, la structure et la gestion de la dette, ainsi que l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des effectifs, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

¹²⁵ la Cité du Vin, la maison de la danse Ginko et la salle des fêtes du Grand-Parc, les archives municipales, le muséum d'histoire naturelle, le Palais des sports, les gymnases Ginko et Virginia, la place André Meunier et le parc Pinson, la halle des Douves et le centre d'animation Argonne, la petite enfance, et les écoles.

¹²⁶ cf. nouvelle rédaction de l'article L. 2312-1^o du CGCT

¹²⁷ créé par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire

6.5 - DES REGIES NOMBREUSES DONT LE SUIVI RESTE TROP PERFECTIBLE

La ville dispose en tout de 36 régies mixtes, d'avances et de recettes dont le tableau 1 en annexe 2 rappelle les principales caractéristiques.

6.5.1 - Des contrôles sur pièces et sur place menés conjointement avec les services du comptable

De 2010 à 2015, l'ordonnateur et le comptable ont appliqué dans leurs contrôles conjoints des régies, les diligences décrites dans deux fiches-actions annexées à la convention de service comptable et financier du 18 juillet 2008 consacrées aux régies (fiches n° 2 et 3), à l'aide d'un plan annuel de contrôle commun et du « *procès-verbal type de vérification* » formalisé par la direction générale des finances publiques (DGFIP). En pratique, bien que les procès-verbaux (PV) portent les timbres et les signatures des deux autorités, les opérations étaient menées par le comptable ou par l'un de ses adjoints, en présence d'un contrôleur de gestion de la ville. Depuis 2014, le plan annuel classe les régies en deux catégories en conformité avec la circulaire du 5 juin 2013 sur le contrôle des régies de recettes et/ou d'avances du secteur public local et hospitalier : les régies à contrôler tous les deux ans (catégorie A) et tous les six ans (catégorie B). Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'un protocole avec le comptable public est en cours de rédaction, notamment pour identifier conjointement les régies les plus sensibles et planifier des vérifications partenariales. Cette organisation qui n'est pas irrégulière ne doit pas aboutir à renvoyer au comptable public l'intégralité de la mission de surveillance des régies : l'article R. 1617-17 du CGCT et le chapitre 3 du titre 6 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A- B6 M du 21 avril 2006 contraignent l'ordonnateur à effectuer ses propres diligences en vue, entre autres, de s'assurer de la qualité des comptes et de la véracité des flux de caisse. L'usage des contrôles conjoints ne présente pas, en plus, que des avantages : outre le fait qu'il contribue à espacer dans le temps les contrôles sur place, l'utilisation d'une grille unique d'analyse tend à uniformiser les approches.

6.5.2 - ...qui ont permis de détecter de nombreuses difficultés mais non de les régler

6.5.2.1 - De nombreux arrêtés et des règles de fonctionnement à réactualiser

Alors que la fiche d'action n° 3 relative à l'amélioration des régies se fixait comme objectif, en 2008, de remettre à niveau les dossiers de chaque régie, les pièces transmises ont mis en évidence la présence de nombreuses insuffisances administratives dont les suivantes :

- une difficulté à identifier clairement et rapidement les règles administratives applicables à chaque régie du fait d'un empilement de décisions : la plupart des régies sont organisées par un arrêté de création et par plusieurs arrêtés rectificatifs qui se cumulent, modifiant ou parfois annulant les règles précédemment fixées ;
- des modalités obligatoires de fonctionnement qui ne sont pas toujours suffisamment explicitées ou qui sont absentes, comme le détail des pièces à remettre à l'usager en contrepartie de l'encaissement de recettes (régie de recettes de la base sous-marine, régie de recettes au musée des Arts décoratifs...) ;
- des contradictions en matière de cautionnement entre l'acte de création d'une régie et l'arrêté de nomination (régie de recettes de l'atelier informatique...) ;
- des nominations par arrêtés nominatifs « *d'agents de guichet* » alors que leur présence n'est pas prévue dans les arrêtés constitutifs des régies¹²⁸ (régie mixte des piscines, régie de recettes au musée d'Aquitaine,...) ;
- l'utilisation du terme dénué de valeur juridique de « *préposé* » dans de nombreux arrêtés de nomination. La réglementation différencie trois fonctions : régisseur titulaire, régisseur intérimaire, mandataire¹²⁹ ;
- une difficulté à identifier les personnes réellement en fonction et leur rôle dans les régies de grande taille, faute de signalement systématique des remplacements ou des cessations de fonction (régie mixte de la bibliothèque municipale, régie mixte de la restauration scolaire et petite enfance, régie de recettes du jardin botanique...), de décisions au demeurant obligatoires de remise de service lors d'un changement de régisseur titulaire¹³⁰ (régie d'avances des archives municipales), ou plus grave encore, de procès-verbal d'installation pour une nouvelle régie (régie de recettes de restauration municipale) ;

¹²⁸ Titre 1, chapitre 2, point 1.6.4 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006

¹²⁹ Titre 2 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006

¹³⁰ Annexe 1 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 – Article R. 1617-5-2-III

- la présentation du chèque emploi service universel (CESU) comme mode d'encaissement (régie mixte de la restauration scolaire et petite enfance) sans rappeler que son utilisation n'est pas permise pour le règlement des prestations de restauration scolaire (cf. article L. 1271.1 et D. 1271-1 et suivants du code du travail)¹³¹.

6.5.2.2 - Des carences d'ordre comptable et financier

a) Les dossiers administratifs ainsi que les procès-verbaux de vérification établis par le comptable mettent en exergue de multiples carences parfois relevées lors de deux vérifications consécutives¹³² :

- l'absence de production des pièces justificatives satisfaisantes au moment de la reconstitution de l'avance ou à l'appui des versements (régie mixte de la Dune) ;

- des dépenses effectuées par des personnels non autorisés ou pour le compte de services étrangers à la régie ou encore excédant son objet (régie cabinet du maire-relations internationales) ;

- l'utilisation de la carte bancaire de service par un suppléant à l'insu du régisseur, pour effectuer des dépenses personnelles remboursées ensuite en espèces ou en chèques (régie cabinet du maire-relations internationales). Le montant des opérations et le nom du mandataire suppléant ne sont pas indiqués dans le PV du comptable ;

- l'enregistrement de dépenses non prévues dans les arrêtés constitutifs (régie d'avances des archives municipales, régie cabinet du maire-relations internationales...) ;

- des avances supérieures au quart des dépenses (régies d'avances des clubs séniors, régies d'avances des voies piétonnes...) ;

- des dépassements récurrents du plafond d'encaisse (régie mixte de la restauration scolaire (600 000 €) et régie mixte du stationnement payant (100 000 €)) ;

- l'impossibilité pour le comptable de vérifier :

- les recettes, faute de comptabilité de stocks (régie de recettes de la base sous-marine, régie de recettes du jardin botanique, régie mixte du musée d'Aquitaine,...) ;

- le respect des règles de tarification, faute de traçage des indices de rémunération des usagers lors de la vente des tickets (régie de recettes de la restauration municipale) ;

- les volumes de valeurs inactives (régie de restauration municipale) ;

- des tâches comptables non effectuées par le régisseur :

- le défaut de rapprochement quotidien entre encaisse, écritures comptables et pièces justificatives, (régie mixte de la restauration scolaire et petite enfance, régie d'avances du cabinet du maire-relations internationales,...) ;

- l'absence d'arrêté mensuel des comptes et d'établissement des documents obligatoires au 31 décembre telle que la balance des comptes (régie mixte des piscines et sport, régie de recettes de la Dune...) ;

- des procédures de contrôle interne insuffisantes dans les régies comprenant des sous-régies ou impliquant de nombreux intervenants (régie de recettes du club des séniors...) ;

- un suivi sur tableur de la comptabilité de régies qui devraient recourir à des outils plus adaptés au regard des fonds manipulés (régie de recettes des piscines, régie de recettes du stationnement payant, régie de recettes de la Dune...) ;

- des mesures de sécurité insuffisantes entourant le stockage des fonds (régie d'avances du cabinet du maire-relations internationales...) ;

- le défaut de formation de certains régisseurs, notamment suppléants (régie de recettes club des séniors...) ;

- la présence de lacunes encore plus graves dans trois cas : régies de la Dune (vérification du 8 février 2011), du jardin botanique (vérification du 17 décembre 2014) et voie piétonne (vérification du 25 octobre 2010) ; elles ont conduit le comptable à émettre des doutes sur l'enregistrement de toutes les recettes en comptabilité.

¹³¹ Son utilisation est envisageable pour le règlement des activités d'accueil des jeunes enfants exercées hors du domicile (crèche, halte-garderie et jardins d'enfants au titre de la garde d'enfants de moins de six ans).

¹³² À titre d'exemple, les PV de vérification du 20 avril 2010 et du 27 novembre 2014 de la régie cabinet du maire-relations internationales font état de nombreuses anomalies similaires.

b) Ils ont également permis d'identifier des modifications à apporter :

- accroître le nombre mensuel de reconstitutions d'avances ou de titrages des recettes (régie mixte du musée d'Aquitaine, régie de recettes du jardin botanique ...)
- raccourcir les délais de relance des débiteurs dans plusieurs régies prolongées (quatre mois pour les régies de recettes de la voie publique)
- réactualiser le montant du cautionnement des régies dont les flux de caisse augmentent (régie de recettes du jardin botanique) et réduire certains montants d'encaisse (régie de recettes du conservatoire national de région, encaisse de 150 000 € pour un encaissement mensuel moyen de 52 000 € en 2015).

c) Les documents fournis attestent qu'une partie des anomalies a été corrigée comme le défaut de vérification de l'indice lors de la vente des tickets de cantine, ou le défaut d'utilisation d'un logiciel de comptabilité adapté à la régie de la Dune. Et la fin des régies prolongées, annoncée lors de l'entretien de fin de contrôle, ne pourra que faciliter les opérations de recouvrement. Il n'en reste pas moins que les procès-verbaux de contrôle, même les plus récents, continuent de consigner un nombre anormal d'insuffisances quelquefois substantielles, en dépit des détournements subis par la ville au cours des années passées : au sein des régies d'avances de l'Orchestre National de Bordeaux Aquitaine et du Grand-Théâtre dans les années 1990 alors organisés en services communaux¹³³, de deux régies de clubs séniors en 2007 et en 2011, de la régie municipale de la Dune en 2011 et de la régie d'avances de l'Opéra national de Bordeaux devenu un établissement public communal en 2002¹³⁴. L'arrêt de la cour d'appel de Bordeaux du 7 avril 2015 confirmant la condamnation du régisseur de la régie de la Dune pour détournement de fonds publics avait d'ailleurs pointé un manque de réactivité de la ville dans la rectification d'anomalies mises en lumière par une vérification sur place en 2008. La chambre s'étonne, en outre, du maintien du mandataire suppléant ayant utilisé la carte bancaire de la régie du cabinet du maire et des relations internationales pour régler des dépenses personnelles, fussent-elles modiques et remboursées dans un deuxième temps. La ville n'a pas donné de suite disciplinaire à cette affaire en estimant qu'il ne s'agissait pas de fautes répétées et durables ; elle s'est contentée de l'envoi d'une note signée du régisseur rappelant à ses suppléants les règles en vigueur ainsi que les risques de poursuites disciplinaires ou pénales auxquelles expose l'utilisation de cartes bancaires professionnelles à des fins personnelles.

La chambre recommande à la ville de :

- **simplifier l'architecture des régies en réduisant leur nombre, ou au moins le nombre de personnes habilitées à manipuler des fonds ;**
- **les superviser de façon plus soutenue par le biais notamment de contrôles complètement indépendants de ceux du comptable afin de doubler le nombre de vérifications sur place et d'en différencier les approches ;**
- **actualiser et améliorer la présentation des arrêtés et des autres pièces administratives en faisant clairement apparaître les noms des personnes en responsabilité ainsi que l'objet de la régie et les règles applicables.**

Dans son courrier de réponse, le maire a annoncé l'engagement d'une refonte complète visant à réduire le nombre des régies et sous-régies et la rédaction d'une cartographie des processus et des risques en vue de sécuriser leur fonctionnement, améliorer les contrôles et professionnaliser les régisseurs. Il a également demandé une recentralisation, au sein d'une régie relevant de la direction générale des finances et de la commande publique, des cartes de crédits pour les achats sur internet.

En matière de suivi administratif, les services assurent que depuis 2016, toute modification apportée à un arrêté constitutif emporterait une réécriture entière de façon à disposer d'un seul document consolidé par régie, et que les modalités d'encaissement par chèque emploi service universel (CESU) de la régie mixte de la restauration scolaire et petite enfance seront réexaminées à l'occasion du contrôle en cours. Le courrier signale deux mesures récentes qui devraient aider à réduire le nombre d'anomalies constatées dans le fonctionnement quotidien des régies : le transfert sur des applications appropriées de la comptabilité de la plupart des régies, sauf celle des plus petites toujours suivie sur tableur ; l'ouverture pour toutes les régies, depuis 2016, d'un compte de dépôt de fonds au Trésor, ce qui devrait faciliter la vérification des encaisses, les versements périodiques et la cohérence des écritures.

¹³³ L'examen du compte 429 (déficits et débits des comptables et régisseurs) indique que les deux auteurs des détournements restaient encore redevables d'une somme supérieure à 513 000 € à fin 2015.

¹³⁴ Le jugement correctionnel en date du 7 janvier 2016 a arrêté le préjudice à 2 277 200,40 € pour l'ensemble de la période 2002-2012.

6.6 - UN DELAI GLOBAL DE PAIEMENT PERFECTIBLE

Le délai global de paiement (DGP) est limité à 30 jours, sauf pour les établissements publics de santé dont le délai est de 50 jours. En cas de dépassement, une entreprise créancière peut réclamer le versement d'intérêts moratoires qui sont dus de plein droit. Cette règle a été réaffirmée par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013¹³⁵ entré en vigueur le 1^{er} mai 2013, lequel a rajouté une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement fixée à 40 €. Calculé par les services du comptable, le DGP de la ville était de 27,8 jours en 2015. En diminution de 2,75 jours par rapport à 2013, il est meilleur pour les dépenses de fonctionnement (25,98 jours) que pour celles d'investissement avec un franchissement de la norme réglementaire en 2013 (34,08 jours), 2014 (33,09 jours) et 2015 (34,11 jours). Le faible niveau des intérêts moratoires payés¹³⁶ indique que les prestataires ne font pas nécessairement valoir leurs droits.

La chambre recommande à la ville de se rapprocher du comptable public afin de réduire le DGP pour les dépenses d'investissement.

Après avoir souligné que la complexité du traitement des marchés publics, ceux de travaux notamment, explique l'écart entre le délai de paiement des dépenses d'investissement et celui des dépenses de fonctionnement, le maire a cité les différentes mesures prises ou envisagées pour accélérer les paiements : l'utilisation d'une plateforme numérique d'échange de pièces et de documents pour les principaux marchés de travaux ; des actions de sensibilisation des personnels sur les pièces justificatives à joindre aux mandats ; des réunions régulières avec le comptable public ; et sous réserve de faisabilité, le recours à un dispositif d'affacturage inversé, à l'instar d'autres organismes publics.

6.7 - SYNTHESE INTERMEDIAIRE

La concordance entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable tend à indiquer que la ville a une bonne connaissance de son patrimoine. En revanche, à fin 2015, les provisions constituées ainsi que les admissions en non-valeur étaient sous-dimensionnées au regard de l'ampleur du portefeuille de créances dont beaucoup ont peu de chances d'être recouvrées du fait de leur ancienneté. Le conseil municipal a admis en non-valeur, en 2016, une somme douze fois supérieure à celle, en moyenne, constatée entre 2010 et 2015, ce qui a permis d'apurer en partie la situation. Près d'un tiers de la valeur globale des sommes restantes non recouvrées concernant des créances antérieures au 31 décembre 2012, le mouvement entamé en 2016 devra être poursuivi. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a annoncé avoir fait adopter par le conseil municipal, le 10 juillet 2017, un nouveau dispositif qui conduira, en quatre ans, à provisionner entièrement les créances douteuses.

En matière d'arrêté des comptes, deux offres bancaires ne revêtaient par le caractère certain exigé par la réglementation pour être qualifiées de restes à réaliser. En les ôtant des recettes d'investissement, les résultats annuels de 2013 et 2015 deviennent déficitaires, respectivement à hauteur de 0,92 % et 1,76 % des recettes de la section de fonctionnement, loin du seuil de saisine de 5 % fixé à l'article L.1612-14 du CGCT. La ville ne constate pas de restes à réaliser pour les opérations d'investissement suivies en autorisations de programme (AP). Cette pratique, que la ville justifie par des éléments de doctrine parfois anciens, et non par un texte réglementaire, serait répandue parmi les collectivités. Elle repose sur une lecture partielle de la notion de restes à réaliser qui ne relève pas uniquement du registre budgétaire, à la différence de la technique des AP/CP. Les emprunts enregistrés en restes à réaliser des exercices 2014 et 2015, inscrits automatiquement en recettes des budgets primitifs 2015 et 2016, n'ont pas été mobilisés ; ils ont eu, pour seule finalité, d'équilibrer les comptes clos alors que selon l'article L. 1612-4 du CGCT, l'équilibre réel d'un budget d'une collectivité territoriale suppose une évaluation sincère des recettes et des dépenses. La non mobilisation des emprunts inscrits en restes à réaliser a pu être favorisée par le défaut de constatation de restes à réaliser pour les opérations d'investissement suivies en AP/CP, sauf à démontrer que dans leur cas, les crédits de paiements engagés et non mandatés ne sont pas généralement supérieurs aux recettes certaines non encaissées, ce qui paraît peu probable, une partie des investissements étant toujours autofinancée. Elle a été palliée par l'affectation permanente d'une partie des ressources de trésorerie à la couverture de besoins de la section d'investissement, pour un encours d'environ 10 M€ jusqu'en février 2016. La conjugaison de ces trois pratiques - non constatation des crédits de paiement engagés et non mandatés, non levée des emprunts inscrits en restes à réaliser et mobilisation permanente d'une partie des lignes de trésorerie - a contribué au report d'un exercice à l'autre d'une partie du besoin de financement de la section d'investissement. Dans son courrier de réponse aux observations provisoires, le maire a maintenu son désaccord avec l'analyse de la chambre en contestant notamment l'intentionnalité de la non mobilisation des emprunts et le caractère irrégulier de l'absence d'inscriptions en restes à réaliser des crédits de paiement. Il appelle à une clarification réglementaire pour cette dernière pratique qui serait à l'œuvre dans l'ensemble des collectivités locales ayant adopté une gestion pluriannuelle.

¹³⁵ relatif à la lutte contre le retard de paiement dans les contrats de la commande publique

¹³⁶ 417 € en 2010, 4 261 € en 2011, 3 569 € en 2012, 16 652 € en 2013, 2 057 € en 2014, rien en 2015

La ville dispose en tout de 36 régies mixtes, d'avances et de recettes qui ont été périodiquement vérifiées durant la période par le comptable ou par l'un de ses adjoints, en présence d'un contrôleur de gestion de la ville. Leurs diligences ont mis en lumière de nombreuses anomalies dans l'organisation administrative ainsi que de multiples carences comptables et financières parfois relevées lors de deux vérifications consécutives. Beaucoup d'entre elles ont été corrigées dernièrement ou étaient sur le point de l'être à la fin du présent contrôle. Mais leur nombre ainsi que la présence, dans des procès-verbaux de vérification récents, d'insuffisances substantielles incitent à penser que toutes les leçons des détournements commis notamment à la régie municipale de la Dune et à la régie d'avances de l'Opéra national de Bordeaux n'ont pas été tirées. La chambre a recommandé de simplifier l'architecture des régies en réduisant leur nombre, ou au moins le nombre de personnes explicitement habilitées à manipuler des fonds, et de les superviser de façon plus soutenue par le biais notamment de contrôles complètement indépendants de ceux du comptable. Le maire a annoncé l'engagement d'une refonte complète visant à réduire le nombre des régies et sous-régies ainsi que la rédaction d'une cartographie des processus et des risques.

7 – LA SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL

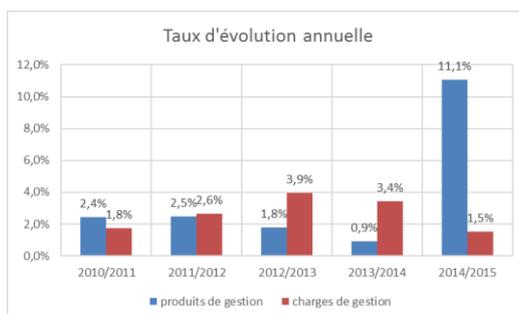
Le budget de la ville ne se compose plus que d'un budget principal depuis la clôture, au 31 décembre 2013, du budget annexe « régie sports et loisirs » dans des conditions régulières. Son patrimoine et ses résultats de clôture (+523 104 € en fonctionnement et +1 914 117 € en investissement) ont été intégrés au budget principal en 2014.

7.1 – LA SECTION DE FONCTIONNEMENT

7.1.1 – Les données chiffrées

BUDGET PRINCIPAL BORDEAUX en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Evolution 2010/2015	CA provisoire 2016	CA définitif 2016	Evolution 2015/2016
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	206 503 529	215 398 846	224 829 421	230 183 411	234 531 708	255 283 303	4,2%	23,6%	194 565 565	194 565 565	-23,8%
+ Ressources d'exploitation	24 992 161	25 032 367	26 162 014	28 602 438	30 753 647	60 521 845	19,3%	142,2%	41 655 439	41 666 177	-31,2%
+Ressources institutionnelles (dotations et participations)	90 617 239	89 555 905	88 397 243	87 363 111	84 848 130	77 352 520	-3,1%	-14,6%	71 581 614	71 511 453	-7,6%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	30 074 217	30 753 981	30 041 890	29 956 453	29 382 329	28 389 301	0,0%	-5,6%	10 938 794	10 938 794	-61,5%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	116 302	148 547	331 347	273 179	271 523	289 762	20,0%	149,1%	0	0	-100,0%
= +Produits de gestion (A)	352 303 449	360 889 647	369 761 914	376 378 592	379 787 336	421 836 730	3,7%	19,7%	318 741 412	318 681 989	-24,5%
Charges à caractère général	66 263 695	68 883 797	70 581 146	74 071 693	76 338 713	76 447 349	2,9%	15,4%	68 191 836	68 194 492	-10,8%
+ Charges de personnel	166 664 513	167 420 049	169 515 269	175 534 613	181 441 033	185 436 863	2,2%	11,3%	133 439 142	133 439 142	-28,0%
+ Subventions de fonctionnement	58 691 783	60 375 389	64 310 438	66 464 648	69 327 596	69 851 574	3,5%	19,0%	67 702 143	67 702 443	-3,1%
+ Autres charges de gestion	4 404 143	4 534 743	4 745 773	5 274 877	5 275 816	5 703 353	5,3%	29,5%	6 865 727	6 867 932	20,4%
= Charges de gestion (B)	296 024 134	301 213 978	309 152 626	321 345 831	332 383 158	337 439 138	2,7%	14,0%	276 198 848	276 204 010	-18,1%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	56 279 315	59 675 669	60 609 288	55 032 760	47 404 179	84 397 591	8,4%	50,0%	42 542 564	42 477 980	-49,7%
<i>en % des produits de gestion</i>	16,0%	16,5%	16,4%	14,6%	12,5%	20,0%	NS	25,2%	13,3%	13,3%	-33,4%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-6 777 899	-7 089 276	-7 845 575	-8 778 183	-9 885 287	-11 746 886	11,6%	73,3%	-11 216 579	-11 216 579	-4,5%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	940 000	1 026 294	1 048 148	N.C.	N.C.	1 046 609	1 046 609	N.C.
+/- Autres produits et charges ex cep. réels	816 922	912 281	-118 199	515 946	486 255	96 618	-34,8%	-88,2%	-649 253	-631 782	-753,9%
CAF brute	50 318 337	53 498 674	52 645 514	45 830 523	36 978 853	71 699 175	7,3%	42,5%	29 630 123	29 583 010	-58,7%
<i>en % des produits de gestion</i>	14,3%	14,8%	14,2%	12,2%	9,7%	17,0%	NS	19,0%	9,3%	9,3%	-45,4%
- Annuité en capital de la dette	26 056 186	26 328 337	20 215 217	19 988 333	23 004 593	49 070 309	164 662 974	88,3%	30 710 566	30 710 566	-37,4%
CAF nette ou disponible	24 262 152	27 170 337	32 430 297	25 842 191	13 974 260	22 628 866	24 384 684	-6,7%	-1 080 443	-1 127 556	-105,0%

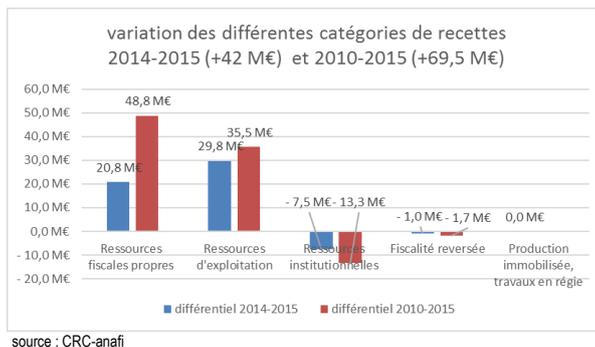
Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion



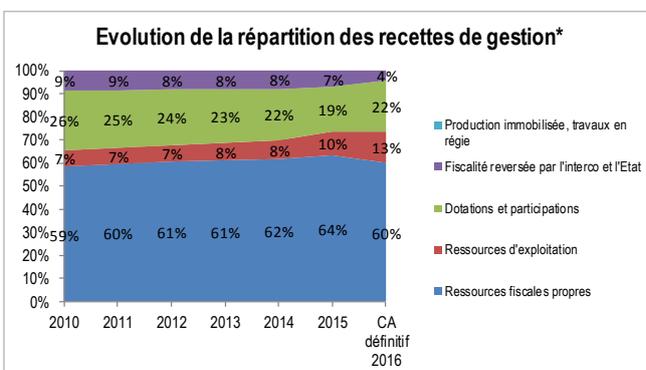
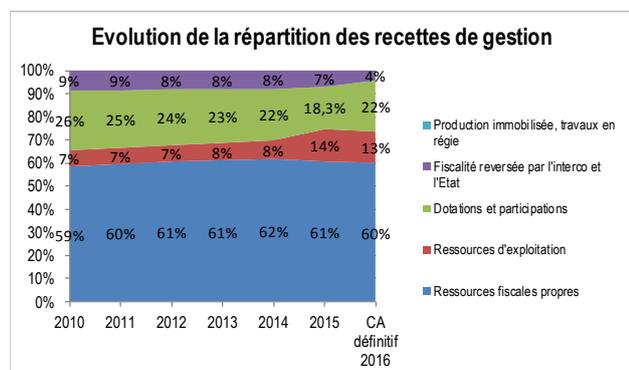
Les transferts de compétences, et d'un tiers des agents au 1^{er} janvier 2016 à Bordeaux-Métropole, ont profondément modifié la structure budgétaire avec une forte diminution des produits et des charges entre 2015 et 2016 (-24,5 % pour les produits de gestion et -18,1 % pour les charges de gestion). Ces bouleversements empêchent de discerner clairement, flux par flux, les évolutions imputables uniquement aux actions de la ville en fin de période.

7.1.2 – Des produits de gestion supérieurs aux moyennes de comparaison et ponctuellement très élevés en 2015

Les produits de gestion ont augmenté de 19,7 % (+69,5 M€) entre 2010 et 2015, à un rythme plus soutenu que les charges courantes¹³⁷ (+15,3 % ou +46,3 M€). 60 % des recettes supplémentaires (+42 M€) ont été constatées entre 2014 et 2015 grâce à l'addition de deux facteurs : un surcroît de recettes fiscales propres de 21 M€ dû, pour plus de la moitié, au relèvement de 5 % des taux de la fiscalité ménages (11 M€) et le doublement des ressources d'exploitation (+30 M€) consécutif à l'ouverture du Grand Stade. Sa mise en service s'est en effet accompagnée de l'encaissement des premières recettes annuelles contractuelles (contrat de partenariat et convention passée avec le club occupant) mais également d'un droit d'entrée de 20 M€ versé par le club.



Rapportées à la population, les recettes et les dépenses de fonctionnement¹³⁸ présentent des niveaux élevés comparativement aux autres communes de Bordeaux-Métropole et aux valeurs centrales d'un échantillon composé de douze communes-centres de plus de 100 000 habitants d'une métropole¹³⁹ en dehors de Marseille et Lyon. En matière de recettes¹⁴⁰, la ville a ainsi perçu 2 182 € par habitant en 2015¹⁴¹, soit le montant le plus haut de toutes les communes de Bordeaux-Métropole et du groupe de comparaison. En 2014, avec un montant de 1 685 € par habitant, elle se classait au troisième rang des communes de Bordeaux-Métropole et au deuxième rang de celles de l'échantillon. La très forte augmentation observée en 2015 (+497 € par rapport à 2014) s'explique par la comptabilisation d'une deuxième recette non renouvelable en plus du droit d'entrée de 20 M€ déjà évoqué : le produit de cession des actions Régaz pour presque 104 M€ (424 € par habitant) classé dans la rubrique des produits exceptionnels.



* sans le droit d'entrée acquitté par le club occupant du grand stade (20 M€) en 2015

Recettes de fonctionnement par habitant en €	2014	2015
Bordeaux	1685	2182
moyenne de la strate	1 427	1 460
moyenne des communes de BM	1 248	1 248
moyenne de l'échantillon	1 434	1 471
rang de la commune dans BM dans un ordre décroissant (sur 28)	3	1
rang de la commune dans l'échantillon dans un ordre décroissant (sur 12)	2	1

Source: CRC

¹³⁷ Les charges courantes additionnent les charges de gestion avec les charges d'intérêt.

¹³⁸ Les produits et les dépenses de fonctionnement rajoutent aux opérations de gestion les opérations financières et exceptionnelles.

¹³⁹ Cet échantillon se compose des douze villes suivantes : Toulouse, Nice, Nantes, Strasbourg, Montpellier, Bordeaux, Lille, Rennes, Grenoble, Brest, Rouen et Nancy.

¹⁴⁰ bases villes appartenant à une métropole

¹⁴¹ L'avance exceptionnelle de 20 M€ représente une recette de 82 € par habitant environ.

7.1.2.1 – Des recettes fiscales dynamiques

La part relative des ressources fiscales propres¹⁴² dans le total des recettes de gestion reste stable (60 % environ), contrairement à celles des recettes institutionnelles (dotations et participations de l'État) en déclin (-7,4 points entre 2010 et 2015) et des ressources d'exploitation en augmentation rapide (+7,3 points). Elle n'a pas été modifiée, à partir de 2015, par la majoration de 5 % des taux de fiscalité dont l'effet a été neutralisé, sur le même exercice, par l'encaissement du droit d'entrée déjà évoqué, puis par les transferts en 2016. Après métropolisation, la part du produit net des restitutions des trois taxes ménages, qui a toujours formé jusque-là la moitié des produits de gestion, a reculé de trois points (47 %).

FISCALITE - BORDEAUX	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol.° 10/15	2016	Evol.° 10/16
Bases imposables (en €)									
<i>prévis.</i>									
Taxe d'habitation	345 202 825	353 556 673	368 515 841	381 552 486	387 007 530	400 206 486	15,93%	410 606 000	18,95%
Foncier bâti	339 433 152	349 678 244	359 513 525	369 844 809	377 661 968	385 747 442	13,64%	393 851 000	16,03%
Foncier non bâti	436 456	458 847	446 263	459 379	458 115	496 584	13,78%	503 900	15,45%
Taux (en %)									
<i>définitifs</i>									
Taxe d'habitation	22,98%	22,98%	22,98%	22,98%	22,98%	24,13%	5,00%	24,13%	5,00%
Foncier bâti	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	29,51%	5,02%	29,51%	5,02%
Foncier non bâti	86,59%	86,59%	86,59%	86,59%	86,59%	90,92%	5,00%	90,92%	5,00%
Produits totaux des contributions directes (en €)									
<i>définitifs</i>									
Produits bruts	175 803 585	180 524 701	187 142 287	192 890 786	196 377 043	211 778 432	20,46%	215 005 967	22,30%
-Reversements et restitutions à BM	198 875	943 594	133 915	208 471	120 269	98 658	-50,39%	64 541 701	32353,41%
Produits nets	175 604 710	179 581 107	187 008 372	192 682 315	196 256 774	211 679 774	20,54%	150 464 266	-14,32%
rapportés aux produits de gestion	49,8%	49,8%	50,6%	51,2%	51,7%	50,2%	0,67%	47,2%	-5,28%
Produits des contributions directes/habitant (en €)									
<i>prévis.</i>									
TH/habitant	332	339	352	361	366	394	18,67%	404	21,70%
moyenne de la strate	245	257	266	275	277	293	19,59%	NC	NC
TFB par habitant	399	410	420	428	436	464	16,29%	474	18,79%
moyenne de la strate	277	288	297	305	310	323	16,61%	NC	NC
TFNB par habitant	2	2	2	2	2	2	-7,18%	2	0,00%
moyenne de la strate	1	1	1	1	1	1	0,00%	NC	NC
Pdts par habitant	733	751	774	791	804	864	17,87%	880	20,04%
moyenne de la strate	523	546	564	581	588	621	18,74%	NC	NC

source: états 1259- CRC MINEFI

Les produits par habitant sont calculés pour 2016 à partir des états 1259 et de la population figurant sur la fiche du minefi 2015.

7.1.2.1.1 – Des bases qui s'élargissent rapidement

Contribution de l'évolution physique et des actualisations forfaitaires à l'évolution des bases (en € et en %) entre 2010 et 2015

Taxe d'habitation	1	effet de l'évolution physique	+ 28 185 259	51%
	2	effet des actualisations forfaitaires	+ 26 818 402	49%
	=1+2	accroissement des bases annuelles	+ 55 003 661	100%
Foncier bâti	1	effet de l'évolution physique	+ 20 032 614	43%
	2	effet des actualisations forfaitaires	+ 26 281 676	57%
	=1+2	accroissement des bases annuelles	+ 46 314 290	100%

source : CRC

Contribution de l'évolution physique et des actualisations forfaitaires à l'évolution des bases (en € et en %) entre 2010 et 2016

Taxe d'habitation	1	effet de l'évolution physique	+ 34 542 688	53%
	2	effet des actualisations forfaitaires	+ 30 860 487	47%
	=1+2	accroissement des bases annuelles	+ 65 403 175	100%
Foncier bâti	1	effet de l'évolution physique	+ 24 240 123	45%
	2	effet des actualisations forfaitaires	+ 30 177 725	55%
	=1+2	accroissement des bases annuelles	+ 54 417 848	100%

source : CRC

Entre 2010 et 2016, les bases imposables de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière bâtie (TFB) ont bondi respectivement d'environ 19 % et 16 %¹⁴³ avec un effet-volume (les évolutions physiques¹⁴⁴) qui explique 53 % de la hausse des bases de la TH sur la période.

¹⁴² Les ressources fiscales propres regroupent les impôts locaux nets des restitutions, les taxes sur activités de service et domaine, les taxes sur activités industrielles, les taxes liées à l'environnement et l'urbanisation, et les autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO).

¹⁴³ +16% et +14% entre 2010 et 2015

¹⁴⁴ Soit le nombre de locaux imposables et leur superficie

Les états fiscaux 1386 bis TH dénombrent, en 2015, 4 713 résidences principales de plus qu'en 2010¹⁴⁵ grâce, pour une bonne partie, aux nombreuses constructions engagées dans le cadre du projet urbain « 2030 : vers le Grand Bordeaux »¹⁴⁶. L'effet-prix (les actualisations forfaitaires des bases en lois de finance) reste la cause prédominante de l'élargissement des bases de TFB, ce qui tend à indiquer que la plupart des logements livrés relèvent du secteur locatif. Rapportées à la population, les bases fiscales de la TH et de la TFB sont plus favorables que les moyennes de comparaison.

Dans son courrier de réponse, la ville fait savoir que depuis 2002, plus de 27 500 contribuables supplémentaires sont inscrits au rôle d'imposition à la taxe d'habitation.

Bases nettes en € par habitant en 2015 (source : minefi)	Taxe d'habitation			Taxe foncière
	bases nettes	réductions de bases accordées par la commune	bases nettes après réductions	bases nettes
BORDEAUX	1 632 €	376 €	1 256 €	1 573 €
moyenne de la strate	1 363 €	228 €	1 135 €	1 364 €
moyenne de BM (28 communes)	1 412 €	219 €	1 193 €	1 303 €
moyenne de l'échantillon	1 410 €	206 €	1 204 €	1 363 €
rang de la commune dans BM dans un ordre décroissant (sur 28)	6 ^{ème} rang	1 ^{er} rang		5 ^{ème} rang
rang de la commune dans l'échantillon dans un ordre décroissant (sur 12)	3 ^{ème} rang	1 ^{er} rang		2 ^{ème} rang

En matière d'abattements pour charges de famille qui présentent un caractère obligatoire, la ville applique un taux supérieur au taux minimum légal pour les deux premiers enfants (15 % contre 10 %) et un taux égal au plancher pour trois enfants et plus (10 %). En matière d'abattements facultatifs, seul l'abattement général à la base a été voté. Rapporté à la population, leur produit (376 €) était le plus élevé parmi ceux de toutes les communes des deux groupes de comparaison. Ces abattements représentent un peu plus de 4 points de fiscalité. L'application de taux d'abattements moins favorables aux contribuables¹⁴⁷ permettrait de réduire d'un peu plus de deux points le taux de taxe d'habitation¹⁴⁸.

7.1.2.1.2 – Un relèvement des taux de 5 % en 2015

Taux d'imposition en € par habitant en 2015 (source : minefi)	Taxe d'habitation	Taxe foncière sur propriétés bâties	Taxe foncière sur propriétés non bâties
BORDEAUX	24,13%	29,51%	90,92%
moyenne de la strate	21,47%	23,67%	36,35%
moyenne de BM (28 communes)	20,55%	27,95%	64,49%
moyenne de l'échantillon	22,14%	25,38%	55,37%
rang de la commune dans BM dans un ordre décroissant (sur 28)	3 ^{ème} rang	13 ^{ème} rang	2 ^{ème} rang
rang de la commune dans BM dans un ordre décroissant en 2014 (sur 28)	6 ^{ème} rang	15 ^{ème} rang	2 ^{ème} rang
rang de la commune dans l'échantillon dans un ordre décroissant (sur 12)	3 ^{ème} rang	3 ^{ème} rang	2 ^{ème} rang
rang de la commune dans l'échantillon dans un ordre décroissant en 2014 (sur 12)	3 ^{ème} rang	3 ^{ème} rang	2 ^{ème} rang

Entre 2010 et 2014, les taux des trois taxes n'ont pas été revalorisés avant d'être augmentés de 5% en 2015. Les niveaux atteints par les taux dès 2014 étaient déjà supérieurs à la plupart des communes de la métropole et de la strate. Cette augmentation de taux a procuré un surcroît de recettes de 11 M€ en 2015 par rapport à 2014¹⁴⁹.

Dans sa réponse, le maire a souligné l'intérêt des comparaisons cumulant les parts communale et intercommunale de la taxe d'habitation, pour mieux tenir compte du degré d'intégration et des transferts de charges et d'équipements dont le périmètre varie entre les agglomérations. Selon un rapport de l'observatoire du forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales qu'il cite, Bordeaux présentait, en 2016, le troisième taux « agrégé » de taxe d'habitation le plus faible parmi les dix plus grandes villes françaises en dehors de Paris (Lille, Marseille, Strasbourg, Rennes, Toulouse, Montpellier, Nantes, Bordeaux, Nice et Lyon). La même approche, entre les douze membres de l'échantillon retenu pour l'analyse financière, conduit à un résultat similaire en 2015 : alors que la part communale était la troisième la plus élevée de l'échantillon, seules quatre autres villes appliquaient un taux cumulé inférieur à celui de Bordeaux.

¹⁴⁵ nombre de résidences principales utilisé dans le calcul du ratio de l'article 55 de la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU) : 132 735 en 2010 et 137 448 en 2015.

¹⁴⁶ cf. 4.1.

¹⁴⁷ 10 % pour l'abattement théorique à la base et 10 % pour l'abattement pour un ou deux enfants.

¹⁴⁸ Cf. annexe 2 tableaux 2.

¹⁴⁹ soit la différence entre le produit brut fiscal effectivement encaissé en 2015 et une estimation du produit fiscal qui aurait résulté d'une application des taux en vigueur en 2014 (bases définitives 2015 multipliées par les taux en vigueur en 2014).

Quant au taux de foncier bâti, il reste, sur cet exercice, le troisième le plus élevé de l'échantillon, qu'il soit appréhendé à l'échelle communale ou bien intercommunale¹⁵⁰. À propos plus spécifiquement de cet impôt, le maire a précisé que sa progression entre 2002 et 2016 serait la deuxième plus faible parmi les dix plus grandes villes françaises en dehors de Paris. Il signale aussi, dans sa réponse, que le déséquilibre entre les parts communale et intercommunale des taux d'imposition¹⁵¹ reflète l'importance des charges de centralité supportées historiquement par Bordeaux du fait d'un degré d'intégration plus faible que celui d'autres grandes agglomérations.

7.1.2.1.3 – Des produits par habitant et une pression fiscale comparativement élevés

a) La ville affiche sur la période 2010-2015 la quatrième plus forte progression des produits de TH (+18,7 %) et de TFB (+16,3 %) ramenés à la population parmi les douze communes de l'échantillon de comparaison. La seule dynamique des bases a permis au produit des impôts locaux par habitant d'augmenter de 2,3 % par an, en moyenne, entre 2010 et 2014. En rajoutant à la période l'année 2015, année de relèvement des taux, ce taux de croissance annuel s'élève à 3,4 %. En 2015, la TH et la TFB ont généré un produit par habitant de 858 €, largement supérieur aux valeurs médianes des deux groupes de comparaison (+220 € par rapport au groupe des douze métropoles et +217 € par rapport au groupe des communes de la métropole). Le supplément de TH et de TFB par habitant constaté entre 2010 et 2015 (+127 €) couvre environ deux fois la perte de DGF subie sur la même période (-64 € par habitant)¹⁵². Malgré une nouvelle amputation de la DGF, ce « *taux de couverture* » reste nettement excédentaire en 2016.

par habitant	2010	2015	2016	Variation	
				2010-2015	2010-2016
TH+TFB	731 €	858 €	878 €	127 €	147 €
DGF	263 €	199 €	166 €	-64 €	-97 €
Le supplément de TH et de TFB couvre la perte de DGF à hauteur de :				1,98 fois	1,52 fois

source : CRC-anafi

Produits des impôts locaux en € par habitant en 2015 (source : minetf)	Taxe d'habitation	Taxe foncière sur propriétés bâties	Taxe foncière sur propriétés non bâties
BORDEAUX	394 €	464 €	2 €
moyenne de la strate	293 €	323 €	1 €
moyenne de BM (28 communes)	291 €	357 €	5 €
moyenne de l'échantillon	304 €	343 €	1 €
rang de la commune dans BM dans un ordre décroissant (sur 28)	3 ^{ème} rang	6 ^{ème} rang	15 ^{ème} rang
rang de la commune dans BM dans un ordre décroissant en 2014 (sur 28)	4 ^{ème} rang	6 ^{ème} rang	17 ^{ème} rang
rang de la commune dans l'échantillon dans un ordre décroissant (sur 12)	2 ^{ème} rang	2 ^{ème} rang	2 ^{ème} rang
rang de la commune dans l'échantillon dans un ordre décroissant en 2014 (sur 12)	2 ^{ème} rang	2 ^{ème} rang	2 ^{ème} rang

Le produit brut des contributions directes s'établit à 211,8 M€ à fin 2015, et à 215 M€ en 2016. Le produit net connaît une très forte baisse du fait des nouveaux reversements institués en faveur de Bordeaux-Métropole au titre des compétences transférées et de la mutualisation des effectifs : la part reversée est ainsi passée de 98 658 € en 2015 à 64,5 M€ en 2016.

b) La pression fiscale a augmenté de 13 % entre 2010 et 2015 et de 14 % entre 2010 et 2016, l'accroissement des bases justifiant 60 % environ de cette hausse. Le niveau du taux d'effort fiscal¹⁵³ (1,412 à comparer à une moyenne de la strate de 0,872 en 2016) atteste de la faiblesse des marges de manœuvres en matière de taux d'imposition, sauf à creuser l'écart déjà significatif avec les taux moyens de la strate.

Taxe d'habitation	1	effet base		+ 7,62%	59%
	2	effet taux		+ 5,00%	38%
	3	effet cumulatif		+ 0,38%	3%
	=1+2	pression fiscale		+ 13,00%	100%
Foncier bâti	1	effet base		+ 7,62%	58,5%
	2	effet taux		+ 5,02%	38,6%
	3	effet cumulatif		+ 0,38%	2,9%
	=1+2	pression fiscale		+ 13,02%	100%

source : CRC

¹⁵⁰ La part intercommunale de cet impôt est nulle, la CUB puis la Métropole ayant, pour le moment, décidé de ne pas prélever une part de TFB.

¹⁵¹ En 2015, les parts communales représentaient respectivement 75 % et 100 % des taux de taxe d'habitation et de foncier bâti du bloc communal.

¹⁵² Ce rapport de 1 à 2 entre, d'une part la perte de DGF par habitant entre 2010 et 2015, et d'autre part le supplément de TFB et de TH perçus sur la période, calculés à partir de montants ramenés à la population, est inférieur au rapport moyen calculé pour toutes les communes du groupe de comparaison (de 1 à 2,2).

¹⁵³ L'effort fiscal est un ratio qui se rapproche du CMPPF. Il est calculé en rapportant les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation, majorés de certaines exonérations et des produits de redevance ou taxe sur les ordures ménagères, au potentiel fiscal de la commune calculé pour ces seules impositions. Source : fiche DGF 2015 du Ministère de l'Intérieur.

Evolution de la pression fiscale entre 2010 et 2016

Taxe d'habitation	1	effet base		+ 8,70%	62%
	2	effet taux		+ 5,00%	35%
	3	effet cumulatif		+ 0,44%	3%
	=1+2	pression fiscale		+ 14,14%	100%
Foncier bâti	1	effet base		+ 8,70%	61,5%
	2	effet taux		+ 5,02%	35,4%
	3	effet cumulatif		+ 0,44%	3,1%
	=1+2	pression fiscale		+ 14,16%	100%

source : CRC

Exercices	Taux d'effort fiscal	
	BORDEAUX	Moyenne de la strate
2010	NC	NC
2011	NC	NC
2012	1,311224	0,810924
2013	1,397549	0,855389
2014	1,392037	0,858503
2015	1,387877	0,857815
2016	1,412142	0,872273

Source: Mirefi - CRC- fiches DGF

Depuis 2013, la commune n'a plus la possibilité, pour accroître le montant de ses recettes, de réclamer la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) créée par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Son territoire est désormais soumis au régime de la taxe annuelle sur les logements vacants (TALV), étendu par l'article 1 du décret n° 2013-392 du 10 mai 2013¹⁵⁴ aux communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants (contre 200 000 auparavant), et où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Le produit de cette taxe, qui peut être mise en place par la commune ou par l'échelon intercommunal, ne vient plus abonder l'un de leur budget mais celui de l'agence nationale de l'habitat (ANAH).

Dans son courrier, le maire justifie l'alourdissement du poids des contributions directes dans le total des recettes de fonctionnement (55 % en 2016 contre 48 % en 2012) par la baisse de l'ensemble des dotations de l'État : DGF, allocations compensatrices, dotation nationale de péréquation et dépenses du FPIC. Ses services estiment qu'elles ont occasionné, depuis 2012, un manque à gagner cumulé de 46,36 M€ qui doit être mis en regard des recettes supplémentaires procurées par la fiscalité directe, soit 52,5 M€ sur la même période.

7.1.2.1.4 – Une progression notable des autres ressources fiscales propres

Détail des ressources fiscales

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 définitif	Evolution 2010/2015	Evolution 2010/2016
+ Taxes sur activités de service et domaine	13 449 691	14 933 036	16 051 245	17 818 016	18 340 912	20 209 975	19 657 489	50,3%	46,2%
dont prélèvement sur les produits des jeux	5 142 797	5 590 582	5 619 145	5 930 339	5 863 895	6 229 526	6 567 754	21,1%	27,7%
dont droits de stationnement	2 798 039	3 167 518	3 957 509	4 725 995	5 293 565	6 221 820	8 058 163	122,4%	188,0%
dont droits de place	1 871 173	2 141 607	2 235 919	2 417 870	4 124 758	4 548 545	4 114 733	143,1%	119,9%
+ Taxe sur électricité	4 951 565	4 899 024	4 962 629	5 304 626	5 284 208	5 241 720	5 227 893	5,9%	5,6%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	49 248	51 678	54 054	56 052	0	59 346	60 858	20,5%	23,6%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	12 448 316	15 934 001	16 753 122	14 322 403	14 649 813	18 092 487	19 033 495	45,3%	52,9%
= Autres Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	30 898 819	35 817 739	37 821 049	37 501 096	38 274 934	43 603 529	43 979 735	41,1%	42,3%
rapportées aux produits de gestion	8,8%	9,9%	10,2%	10,0%	10,1%	10,3%	13,8%	17,9%	57,3%

Source: ANAFI, d'après les comptes de gestion

Entre 2010 et 2015, les autres ressources fiscales ont augmenté de 12,7 M€ (+41,1 %) du fait de la forte hausse des droits de mutation (+45,3 %) et des trois principales composantes des taxes perçues sur les activités de service et du domaine¹⁵⁵ :

- le prélèvement sur les produits des jeux (+21,1 % entre 2010 et 2015). Leur progression est mise au crédit, d'une part, du regain d'activités des casinos après une période de baisse du chiffre d'affaires incluant l'année 2010¹⁵⁶, et d'autre part, d'une double modification de la fiscalité des jeux entrée en vigueur en novembre 2014 : la suppression de l'article L. 2333-57 du CGCT qui imposait aux casinos de consacrer 50 % de leurs recettes supplémentaires à des travaux d'investissement destinés à l'amélioration de l'équipement touristique, et le relèvement du plafond du prélèvement fixé à l'article L. 2333-54 du CGCT (83,5 % au lieu de 80 %). La récupération de cette recette par la métropole devenue détentrice de la compétence tourisme n'est pas à l'ordre du jour contrairement à la taxe de séjour (2 M€ par an) ;

¹⁵⁴ pris pour l'application de l'article 16 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013

¹⁵⁵ Les données ont été corrigées pour tenir compte de la comptabilisation erronée des contributions au FPIC dans la rubrique des autres taxes.

¹⁵⁶ Cette baisse aurait été causée par la généralisation de l'interdiction de fumer dans les lieux publics et l'apparition des jeux en ligne.

- les droits de stationnement payant (+3,4 M€ entre 2010 et 2015 et +5,3 M€ entre 2010 et 2016). Depuis 2010, le nombre de places payantes sur voirie a plus que doublé entre 2010 et 2015 (6 900 places payantes en 2010 contre 14 200 en 2015) et de nouveaux moyens de paiement dématérialisés ont été installés (paiement par téléphone mobile). La dépenalisation des amendes du stationnement et la décentralisation du service public de stationnement, reportées du 1^{er} février 2016 au 1^{er} janvier 2018¹⁵⁷, permettront de substituer à l'amende nationale de 17 € pour non-paiement, une redevance municipale d'un montant manifestement supérieur ;

- les droits de place. Plusieurs causes se combinent pour expliquer leur hausse croissante, plus vigoureuse entre 2010 et 2015 que celle des droits de stationnement (+143 % soit +2,7 M€ contre +122,4 %) : i) une actualisation des tarifs afin de mieux refléter la valeur économique du domaine public (terrasses, marchés, étalages, forains, ambulants, travaux...), ii) la rédaction de nouveaux règlements¹⁵⁸; iii) l'ouverture de nouveaux espaces (le marché des Frères Pouyane ouvert en mars 2013 ou encore les espaces pour des camions de « cuisine nomade » répondant à des critères qualitatifs), et iv) un nombre de manifestations toujours plus important. En 2015, on dénombrait 1 478 terrasses et étalages, 25 marchés et 25 vendeurs ambulants sur l'ensemble du territoire communal.

En 2016, la part des autres ressources fiscales propres dans le total des produits de gestion s'est élargie (13,8 % contre 10 % en moyenne auparavant), en dépit de leur faible croissance par rapport à 2015 (+0,9 % ou +376 207 €).

7.1.2.2 - Vers une réduction durable des dotations, subventions et participations¹⁵⁹

La loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 a gelé les dotations de l'État aux collectivités sur une période de quatre ans. Dans le cas de Bordeaux, cette mesure s'est traduite, entre 2010 et 2013, par un recul de 2,7 M€ du total de sa DGF. La loi de finances initiale pour 2014 et le pacte de confiance et de responsabilité passé entre l'État et les collectivités locales le 16 juillet 2013 ont ensuite réduit ces mêmes dotations de 1,5 Md€ par an, en 2014 et en 2015, avant que le gouvernement ne porte l'économie à 11 Md€ en trois tranches annuelles de 3,67 Md€, dans le cadre du programme de stabilité de la France pour la période 2014-2017. En application de ces décisions, la ville a perçu 40,6 M€ de DGF en 2016, soit 20,8 M€ de moins que la moyenne de la période 2010-2013 et 16 M€ de moins qu'en 2014 (56,8 M€). Sa contribution au redressement des comptes publics a été portée en 2016 à 7,1 M€. Les projections produites par les services anticipaient une nouvelle baisse annuelle de la DGF de près de 8,5 M€ en 2017, pour la ramener au terme du processus à 32,1 M€, soit 27,9 M€ de moins qu'en 2013 (-47 %).

En 2015 comme en 2014, la DGF par habitant était l'une des plus élevées de la métropole bordelaise (5^{ème} rang sur 28 avec des valeurs de 233 € en 2014 et 199 € en 2015) mais l'une des plus faibles de l'échantillon composé de douze métropoles (10^{ème} rang sur 12). En 2015, l'écart avec la valeur médiane du groupe de comparaison s'élève à -49 €. La ville a invoqué deux facteurs pour expliquer un niveau de DGF comparativement bas par rapport aux autres communes de plus de 100 000 habitants : l'inéligibilité de Bordeaux à la dotation de solidarité urbaine (DSU) en raison des critères de répartition (à part Bordeaux, seule la ville de Nice serait dans ce cas parmi les villes de plus de 100 000 habitants) ; une réduction de la DGF plus forte en raison de l'importance de la part « garantie » créée en 2015, celle qui supporte la plus grande part des économies

À rebours de la DGF, les participations sans lien avec la fiscalité sont en hausse régulière : +3 M€ entre 2010 et 2016. Les recettes nouvelles sont principalement perçues au titre de l'extension de l'offre de services dans les domaines de l'enfance et de la jeunesse et à un degré moindre de la culture. Des expositions ou des événements sont ainsi financés partiellement par le mécénat comme la manifestation architecturale Agora pour laquelle la ville a réussi à lever 0,8 M€ en 2013 et 2014.

En dépit de ces nouvelles ressources, la baisse du total des dotations et participations est de 18,9 M€ entre 2010 (90,6 M€) et 2016 (71,5 M€). Là encore, la remontée de leur part relative dans le total des produits de gestion (22,44 % en 2016 contre 18,3 % en 2015) trouve sa cause dans les changements structurels survenus au 1^{er} janvier 2016.

7.1.2.3 – La contribution des autres produits

7.1.2.3.1 – Une inversion des flux de fiscalité reversée à partir de 2016

Jusqu'en 2015, l'attribution de compensation (21 M€ environ) se composait pour l'essentiel du flux censé assurer la neutralité budgétaire du passage à la taxe professionnelle unique (TPU).

¹⁵⁷ PLF 2016

¹⁵⁸ règlements des marchés, de police administrative, du commerce ambulant, règlement local de publicité (RLP), adaptation du règlement des équipements fluviaux, etc...

¹⁵⁹ cf. tableau 3 annexe 2

Détail de la fiscalité reversée

BORDEAUX budget principal (en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 définitif	Evolution 2010/2015	Evolution 2010/2016
Attribution de compensation brute	20 959 898	21 411 804	20 959 898	20 959 898	20 959 898	20 624 232	4 000 222	-1,6%	-80,9%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	9 114 319	9 342 177	9 342 177	9 672 162	9 672 162	9 429 708	9 343 591	3,5%	2,5%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité		0	-260 185	-675 607	-1 249 731	-1 664 639	-2 405 019	N.C.	N.C.
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	0	0	0	0	0	-	N.C.	N.C.
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	30 074 217	30 753 981	30 041 890	29 956 453	29 382 329	28 389 301	10 938 794	-5,6%	-63,6%
-Reversements et restitutions à BM**	198 875	943 594	133 915	208 471	120 269	98 658	64 541 701	-50,4%	32353,4%
Balance entre recettes et dépenses avec BM	29 875 342	29 810 387	29 907 974	29 747 982	29 262 060	28 290 643	-53 602 907	-5,3%	-279,4%

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestions

**le montant en 2016 comprend, comme les années précédentes, le reversement opéré au profit du Casino au titre des manifestations artistiques

La dotation de solidarité communautaire (DSC), qui représentait un tiers environ de la fiscalité reversée par l'échelon intercommunal, a été transformée, en 2016, en dotation de solidarité métropolitaine (DSM). Assise sur les ressources fiscales élargies¹⁶⁰ de la métropole et des dotations de l'État, nettes des opérations du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), son montant recule entre 2014 et 2016 sous l'impact des fortes diminutions de la DGF. Quand ces dernières auront pris fin, la DSM devrait se remettre à croître grâce à la dynamique des impôts économiques métropolitains.

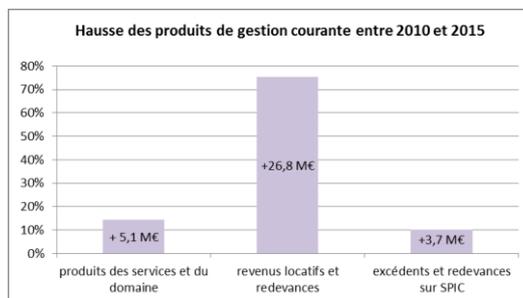
Compte tenu de la faiblesse des reversements de fiscalité opérés jusque-là au bénéfice de l'échelon supérieur, la balance des flux financiers ville-métropole fournissait une recette nette stable à la ville d'environ 30 M€ avant prélèvement en faveur du FPIC. La contribution à ce fonds créé par l'article 144 de la loi de finances pour 2012 a augmenté très vite en raison de la montée en puissance progressive du mécanisme¹⁶¹ et de l'inclusion du revenu par habitant dans la formule de calcul. À l'échelle de la métropole, la contribution au FPIC a atteint 8,35 M€ en 2015, dont une somme de 4,22 M€ apportée par les communes-membres. La récupération au 1^{er} janvier 2016 par la métropole de compétences et la mutualisation des effectifs ont complètement modifié la situation avec l'instauration de deux nouveaux prélèvements, en 2016, pour un total de 81 M€ après correction¹⁶² : l'un pour compenser les transferts de compétences (12,77 M€) et l'autre au titre de la mutualisation des effectifs (68,30 M€). En 2016, la balance des flux financiers ville-métropole dégage un solde négatif de 53,6 M€ alors qu'auparavant il était positif de plus de 28 M€.

7.1.2.3.2 - Des produits de gestion courante en progression constante incluant en 2015 les recettes consécutives à l'ouverture du Grand Stade

Produits de gestion courante

Budget principal - BORDEAUX - en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 provisoire	2016 définitif	Evol. 2010/2015	Evol. 2010/2016
ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (c/70)	16 370 940	16 247 248	16 775 798	17 756 514	18 249 170	21 487 931	27 658 890	27 653 122	31,3%	68,9%
en % des produits de gestion	4,6%	4,5%	4,5%	4,7%	4,8%	5,1%	6,6%	8,7%	9,6%	86,7%
dont mise à disposition de personnel facturée	93 123	301 256	640 338	596 299	797 957	2 102 323	647 707	647 707	2158%	595,5%
+Revenus locatifs et redevances (c/751+752+754+758) (hors délégation de service public)	3 235 961	3 191 043	3 507 288	4 383 273	4 715 665	29 992 147	11 931 648	11 929 510	826,8%	268,7%
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	5 385 260	5 594 076	5 878 928	6 462 651	7 788 812	9 041 766	2 064 901	2 083 545	67,9%	-61,3%
=total des ressources d'exploitation	24 992 161	25 032 367	26 162 014	28 602 438	30 753 647	60 521 845	41 655 439	41 666 177	142,2%	66,7%
en % des produits de gestion	7,1%	6,9%	7,1%	7,6%	8,1%	14,3%	13,1%	13,1%	102,2%	84,3%

Source : Logiciel ANAFI et comptes de gestion



¹⁶⁰ Les ressources fiscales élargies de la métropole se composent de la contribution économique territoriale (CET), de l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), des allocations compensatrices de taxe professionnelle (TP y compris la dotation de compensation) et de cotisation foncière des entreprises (CFE), de la dotation d'intercommunalité, de la dotation de compensation de la réforme taxe professionnelle (DCRTP), du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), de laquelle est déduite la part métropolitaine du FPIC.

¹⁶¹ Le FPIC prélève et redistribue un montant de ressources croissant : 150 M€ en 2012, 360 en 2013, 570 en 2014 et 780 en 2015 et 2 % des ressources fiscales à compter de 2016, soit plus d'1 Md€.

¹⁶² cf. détail des sommes 4.2.3.1

a) Les origines de la hausse

Entre 2010 et 2015, les produits de gestion courante ont progressé de 35 M€ (+142,2 %). L'essentiel de ce surplus se concentre en fin de période, entre 2014 et 2015 (+30 M€), principalement en raison de l'essor exceptionnel des revenus locatifs en 2015 (+26,8 M€ par rapport à 2010) imputable à la mise en service du Grand Stade, avec l'encaissement de trois nouvelles recettes :

- un droit d'entrée de 20 M€ et la redevance d'occupation annuelle du stade (3,85 M€ HT en base annuelle) réglés par le Football Club des Girondins de Bordeaux (FCGB) ;
- les recettes nettes garanties ou RNG (4,485 M€ HT en année pleine) reversées par la société exploitante du nouveau stade, Stade Bordeaux-Atlantique (SBA).

Contrairement au droit d'entrée, les deux autres recettes présentent un caractère annuel et seront acquittées sur la durée du contrat de partenariat, même en cas de relégation sportive du club¹⁶³.

Deux postes expliquent la majeure partie de la hausse des produits des services et du domaine entre 2010 et 2015 (+5,1 M€) :

- la facturation des dépenses afférentes aux personnels mis à disposition d'autres organismes (+2 M€) en raison du remboursement par le CCAS des personnels mutualisés avec la ville en 2015 ;
- les redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement (+1,9M€). Leur accroissement tient à la constante progression du nombre d'enfants fréquentant la restauration scolaire et accueillis en crèches : tandis que 16 378 élèves étaient scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires en 2015, contre 15 553 en 2012 (+825), les 4 950 places en crèches, soit 183 places de plus qu'en 2014, ont permis d'accueillir 5 858 enfants¹⁶⁴. Sur ces 4 950 places, 26 % sont municipales. L'ouverture de places en crèches et en écoles va se poursuivre avec l'émergence de nouveaux quartiers (Berges du Lac, Bassins à Flot, Brazza, OIN, Bastide-Niel, ...).

Les excédents et redevances versés par les fermiers et concessionnaires de services publics à caractère industriel et commercial (+3,7 M€ entre 2010 et 2015) comportent principalement en 2015, les dividendes attribués par la société Régaz sur l'ensemble des titres détenus par la ville (4,9 M€)¹⁶⁵ avant leur cession à la métropole, et les redevances de contrats de délégations tels que le contrat d'affermage de la société des grands garages et parkings de Bordeaux (1,3 M€), le contrat d'affermage de la société Bordelaise de sports et de loisirs (233 K€) et le contrat de concession du golf de Bordeaux-Lac (74,4 K€). En 2016, cette catégorie de recettes reflue avec la cession des actions Régaz et le transfert des parkings municipaux à la métropole.

En 2016, deux recettes exceptionnelles inscrites au compte 70876 (remboursement de frais par le groupement à fiscalité propre de rattachement) ont fortement majoré les produits des services du domaine (chapitre 70) : la première (4,67 M€) correspond au remboursement des dépenses avancées dans le cadre de la mise en place des services communs, dans l'attente des transferts des marchés ; la seconde (775 K€) se rapporte au remboursement par la métropole du coût de mise à disposition du stade, dans le cadre de l'organisation de l'Euro 2016 en application de la délibération métropolitaine n° 2016-332 du 27 mai 2016.

b) La politique tarifaire de la ville

Les tarifs des services payants paraissent régulièrement actualisés à l'exception notable des tarifs de cantine maintenus depuis 2011¹⁶⁶. Mais les revalorisations n'obéissent pas encore à une logique d'ensemble avec le vote de délibérations spécifiques à chaque service ou activité, présentées par l'adjoint au maire compétent. Selon le rapport remis pour le débat d'orientation budgétaire 2016, la politique tarifaire devrait être revue d'ici la fin du mandat à partir d'une analyse globale des tarifs sur deux exercices, pour tenir l'objectif de progression annuelle de 1,5 % des recettes de fonctionnement.

Plusieurs services culturels ou éducatifs sont gratuits, comme la garderie du matin en maternelle, la garderie du mercredi jusqu'à 12 heures 30 afin de permettre aux familles de venir récupérer leurs enfants, ou encore l'emprunt de livres en bibliothèques depuis le 1^{er} octobre 2015. La ville voit dans cette dernière mesure la cause de l'amélioration constante de la fréquentation des bibliothèques municipales (32 000 personnes inscrites en 2014, 38 000 en 2015 et 41 000 en 2016 dont une moitié de primo-inscrits) et du taux d'inscription, supérieur à la moyenne nationale (17,5 % contre 13 %) ainsi qu'à celle des villes de plus de 100 000 habitants (10 %).

¹⁶³ cf. rapport public sur l'organisation de l'Euro 2016.

¹⁶⁴ Page 12 du rapport du CA 2012, 31 et 34 du rapport du CA 2015

¹⁶⁵ Cette recette aurait dû être enregistrée au compte 761 (produit des participations). cf. 6.1.2

¹⁶⁶ 7.1.3.1

À l'inverse, le 15 juillet 2014, le conseil municipal a décidé de restreindre la gratuité des visites des collections permanentes des quatre musées municipaux à certains publics bien ciblés, afin notamment de financer les acquisitions d'œuvres. Les gratuités font l'objet de délibérations qui en précisent les modalités financières ou organisationnelles.

La chambre recommande à la ville de renforcer la logique d'ensemble de la politique tarifaire en s'efforçant d'identifier systématiquement les objectifs et le taux de subventionnement visés.

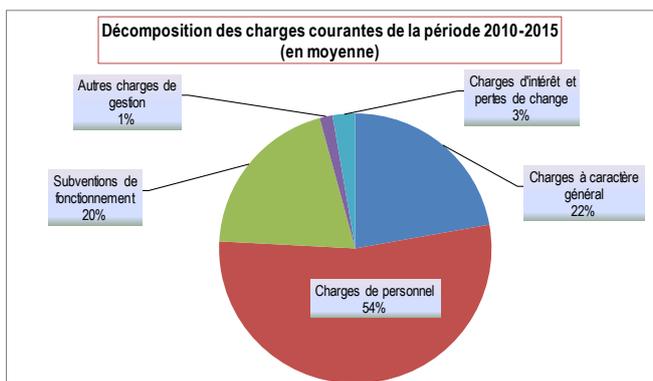
En réponse, l'ordonnateur a annoncé le lancement d'une réflexion transversale sur la poursuite de la mise en cohérence de la politique tarifaire afin d'aboutir à des propositions opérationnelles dès 2018. Il a précisé que les évolutions de tarifs devront concilier trois objectifs : obtenir une dynamique de recettes compatible avec les équilibres budgétaires de la ville, assurer une plus grande cohérence et une meilleure lisibilité des tarifs, et garantir une équité sociale et territoriale. À cette occasion, la question de la gratuité de certains services pourra être réexaminée.

7.1.3 – Des charges en croissance continue entre 2010 et 2015

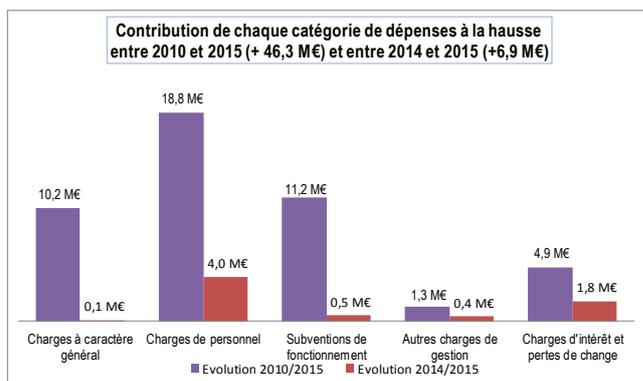
La structure de coût des charges de gestion courante

BUDGET PRINCIPAL (en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2010/2015	en variation annuelle moyenne	Structure moyenne 2010-2015	2016 provisoire	2016 définitif	Structure 2016	Evolution 2015/2016
Charges à caractère général	66 263 695	68 883 797	70 581 146	74 071 693	76 338 713	76 447 349	15,4%	2,9%	22,2%	68 191 836	68 194 492	23,7%	-10,8%
Charges de personnel	166 664 513	167 420 049	169 515 269	175 534 613	181 441 033	185 436 863	11,3%	2,2%	53,6%	133 439 142	133 439 142	46,4%	-28,0%
Subventions de fonctionnement	58 691 783	60 375 389	64 310 438	66 464 648	69 327 596	69 851 574	19,0%	3,5%	20,0%	67 702 143	67 702 443	23,6%	-3,1%
Autres charges de gestion	4 404 143	4 534 743	4 745 773	5 274 877	5 275 816	5 703 353	29,5%	5,3%	1,5%	6 865 727	6 867 932	2,4%	20,4%
Charges d'intérêt et pertes de change	6 841 712	7 089 276	7 855 028	8 778 183	9 901 598	11 746 886	71,7%	11,4%	2,7%	11 227 676	11 227 676	3,9%	-4,4%
Charges courantes	302 865 846	308 303 254	317 007 654	330 124 014	342 284 756	349 186 024	15,3%	2,9%	100,0%	287 426 524	287 431 686	100,0%	-17,7%
Charges de personnel / charges courantes	55,0%	54,3%	53,5%	53,2%	53,0%	53,1%				46,4%	46,4%		

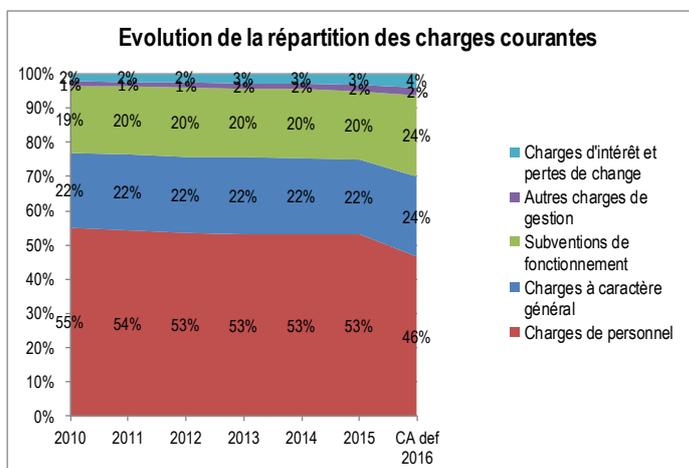
Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion



(source :CRC)



Les charges courantes, obtenues en ajoutant les charges d'intérêt et les charges de gestion, ont augmenté de 46,3 M€ en cinq ans, entre 2010 et 2015 (+15,3 %), essentiellement sous l'effet des dépenses de personnel (+18,8 M€), des subventions de fonctionnement (+11,2 M€) et des charges à caractère général (+10,2 M€). La répartition des charges courantes a peu évolué au cours de la période. En 2015, la ville affichait le niveau de dépenses de fonctionnement¹⁶⁷ par habitant le plus important parmi les communes de la métropole et celles de l'échantillon. La hausse très brutale par rapport à 2014 tient au poids des dépenses d'ordre relatives à l'opération de cession des actions Régaz.



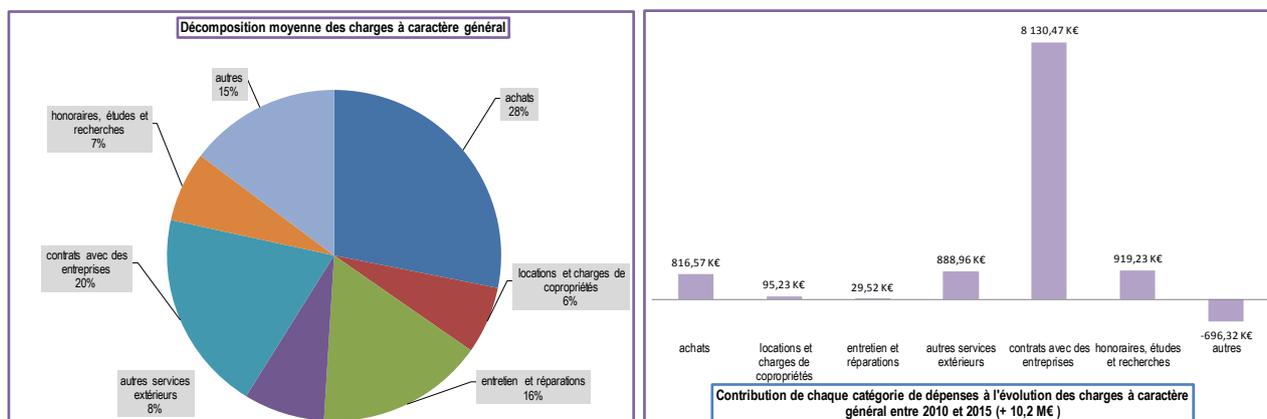
Source CRC

Dépenses par habitant en €	2014	2015
Bordeaux	1580	1941
moyenne de la strate	1 343	1 351
moyenne des communes de BM	1 165	1 151
moyenne de l'échantillon	1 360	1 371
rang de la commune dans BM dans un ordre décroissant (sur 28)	4	1
rang de la commune dans l'échantillon dans un ordre décroissant (sur 12)	2	1

¹⁶⁷ addition des charges courantes et des charges exceptionnelles

7.1.3.1 – Des charges à caractère général en hausse de 2,9 % par an entre 2010 et 2015

Entre 2010 et 2015, nettes des remboursements de frais, les charges à caractère général¹⁶⁸ (76,4 M€ en 2015 soit 22,7 % environ des dépenses de gestion) se sont accrues de 2,9 % par an (+10,2 M€) et atteignent des niveaux comparativement élevés : ainsi, en 2015, une seule commune de l'échantillon et six parmi les membres de la métropole présentaient un total supérieur de dépenses par habitant.



source : CRC

Achats et charges externes en € par habitant	2014	2015
Bordeaux	308	306
moyenne de la strate	257	245
moyenne des communes de BM	277	266
moyenne de l'échantillon	265	256
rang de la commune dans BM dans un ordre décroissant (sur 28)	7	7
rang de la commune dans l'échantillon dans un ordre décroissant (sur 12)	3	2

source : minéfi

La plus grosse variation entre 2010 et 2015 (+8,1 M€) affecte le compte 611 (contrats de prestations de services avec des entreprises). Deux causes principales ont été identifiées :

- l'augmentation régulière du nombre de repas servis dans les écoles et donc des montants réglés au syndicat intercommunal à vocation unique Bordeaux-Mérignac pour la restauration scolaire. 15 914 élèves (97 % des enfants scolarisés) étaient inscrits à ce service en 2015¹⁶⁹. En 2015, l'effort net de la ville, égal à la différence entre les dépenses de restauration (10,1 M€) et les recettes (5,7 M€), s'élève à près de 4,4 M€. Les prix facturés aux familles, qui s'échelonnent de 0,45 € à 4,41 €, sont identiques à ceux de 2011 malgré l'augmentation du coût des denrées¹⁷⁰ ;
- le paiement, pour la première fois, en 2015 des différentes redevances en exploitation et charges fiscales des deux contrats de partenariat (4 M€ en tout).

Trois autres rubriques ont également contribué à la hausse des charges à caractère général durant ces six années :

- les honoraires, études et recherches (+0,9 M€) : la hausse annuelle des dépenses correspondantes s'explique notamment par un recours croissant aux organismes agréés chargés de la gestion des personnels en contrats aidés ;
- les autres services extérieurs (+0,9 M€) du fait du nombre croissant de délégations de service public passées avec des organismes de gestion de crèches ;
- les achats (+0,8 M€) en raison de l'alourdissement des dépenses d'énergie et d'électricité (+26,6 % soit +1,4 M€) relatives aux consommations électriques des bâtiments municipaux et à l'éclairage public. Cette évolution a été justifiée par l'émergence de nouveaux quartiers¹⁷¹ et des revalorisations tarifaires.

La ville a mis en avant les mesures prises afin de maîtriser les charges à caractère général, par nature compressibles : l'installation de « *correspondants ou référents énergie* » pour sensibiliser les personnels aux économies d'énergie (chauffage, eau et électricité) ; un programme pluriannuel d'investissement de travaux énergétiques ; le « *relamping* »¹⁷² pour l'éclairage public qui consiste à remplacer du matériel ancien par du matériel basse consommation ; l'achat de véhicules moins coûteux en dépenses de carburant (-2 % en 2013 et -2,9 % en 2014) et leur mutualisation ;

¹⁶⁸ cf. détail tableau 4 annexe 2

¹⁶⁹ Toutes les familles en ayant fait la demande ont pu inscrire leur enfant à la restauration scolaire selon la ville.

¹⁷⁰ page 33 du rapport du CA 2015

¹⁷¹ Le quartier Ginko compte plus de 400 points lumineux.

¹⁷² Le nouveau Plan Climat, voté en juillet 2012, réaffirme l'ambition de la ville en portant l'objectif d'économie d'énergie à -38 % en 2014 et à -50 % en 2016.

la réduction du nombre de manifestations municipales comme Agora (fréquence triennale et non plus biennale¹⁷³) ou « *La semaine digitale* » (fréquence biennale et non plus annuelle) ; le déploiement d'une politique commune d'achat public avec le CCAS et d'autres collectivités ; le remplacement des supports papier par des supports numériques ; la dématérialisation des circuits de paiement ; la limitation des frais de déplacement, l'optimisation des coûts de téléphonie ou encore la négociation d'enveloppes budgétaires à la baisse en contrepartie d'une plus grande responsabilisation des chefs de programme (fongibilité entre les imputations budgétaires).

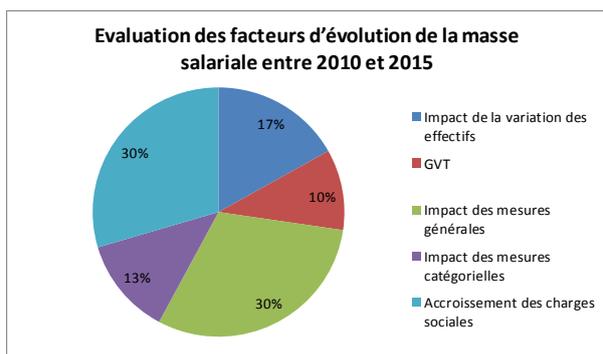
Entre 2015 et 2016, les charges à caractère général fléchissent de près de 11 % (-8,3 M€).

7.1.3.2 – Des charges de personnel en hausse de 2,2 % par an entre 2010 et 2015

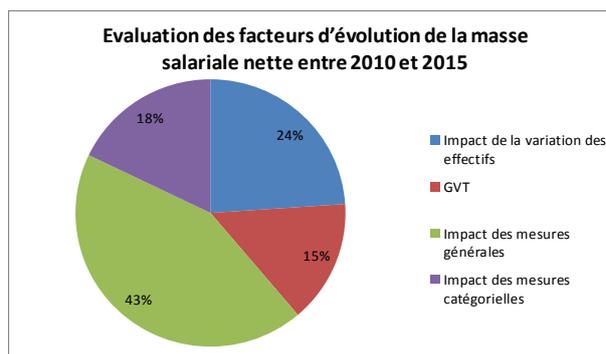
Les charges de personnel¹⁷⁴ (185,4 M€ en 2015 soit 53,1 % des charges courantes) ont augmenté de 11,3 % depuis 2010 (+18,8 M€). Rapportées au nombre d'habitants, avec des valeurs de 746 € en 2014 et 756 € en 2015, elles sont supérieures à la moyenne nationale de la strate démographique (703 € en 2014 et en 2015). En 2014 et 2015, 23 communes de la métropole sur 28 affichaient un ratio de dépenses par habitant inférieur à celui de Bordeaux.

Charges de personnel en € par habitant	2014	2015
Bordeaux	746	756
moyenne de la strate	703	703
moyenne des communes de BM	636	644
moyenne de l'échantillon	695	688
rang de la commune dans BM dans un ordre décroissant (sur 28)	5ème rang	5ème rang
rang de la commune dans l'échantillon dans un ordre décroissant (sur 12)	7ème rang	6ème rang

source : minefi



source : réponse ville



7.1.3.2.1 – Les facteurs d'augmentation de la masse salariale entre 2010 et 2015

a) Les mesures générales

Selon la réponse de la ville, 30 % de l'augmentation de la masse salariale brute et 43 % de la masse nette seraient dues à de nouvelles mesures générales. En plus de la revalorisation du point d'indice de +0,50 % au 1^{er} juillet 2010, trois mesures générales ont effectivement fait progresser les salaires nets de plusieurs catégories d'agents : la répercussion des revalorisations du SMIC sur les salaires et sur les échelles indiciaires des agents de catégorie C particulièrement nombreux au sein de la commune (+9,14% entre le 1^{er} juillet 2010 le 1^{er} janvier 2016), le maintien de l'indemnité dite de garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) créée en 2008, pour les agents dont l'évolution du traitement brut est inférieur sur quatre ans à celle de l'indice des prix à la consommation¹⁷⁵ et l'application du décret n° 2014-80 du 29 janvier 2014¹⁷⁶. Entré en vigueur au 1^{er} février 2014, ce texte réorganise les carrières des fonctionnaires territoriaux de catégorie C et ajuste la durée de certains échelons des premier et deuxième grades du nouvel espace statutaire de la catégorie B (NES). Il a emporté une modification des seuils d'attribution de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) et de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT). Les deux revalorisations successives de 0,6 % du point d'indice intervenues au 1^{er} juillet 2016 et au 1^{er} février 2017 (+1,20 % en tout) renchériront, en année pleine, les charges nettes des remboursements d'environ 0,7 %¹⁷⁷.

¹⁷³ La ville évalue à 0,66 M€ la charge nette de la tenue en 2014 de cette manifestation dédiée à l'urbanisme et à l'architecture.

¹⁷⁴ cf. détail tableau 5 annexe 2

¹⁷⁵ 520 agents en décembre 2015 soit une diminution de 45,03 % par rapport à 2014.

¹⁷⁶ Décret modifiant les dispositions indiciaires applicables aux agents de la catégorie C et de la catégorie B de la Fonction publique territoriale

¹⁷⁷ Les traitements des titulaires et non titulaires représentent 58 % des charges nettes des remboursements.

b) Les créations de postes

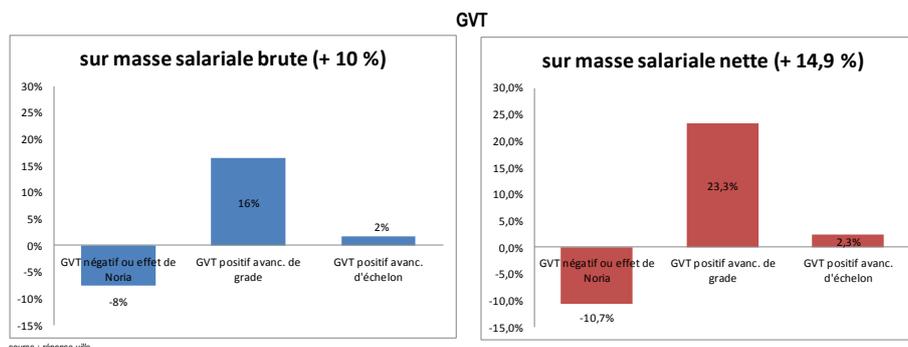
Les créations de postes survenues entre 2010 et 2015 constitueraient la deuxième cause de l'extension de la masse salariale. Selon l'estimation établie par les services de ressources humaines à la demande de la chambre, elles expliqueraient le quart environ (24 %) du surplus de la masse salariale nette constaté en 2015 par rapport à 2010 : l'effectif 2015 comptait ainsi 207 agents de plus qu'en 2010 et 97 de plus qu'en 2014 malgré le gel affiché des recrutements en 2015 dans la perspective de la mutualisation des services¹⁷⁸. La ville justifie les créations de postes par les contraintes démographiques qui obligent à élargir l'offre en accueil scolaire, en équipements nouveaux et en services de proximité et de sécurité. La réforme des rythmes scolaires n'a pas eu d'incidence sur le niveau des emplois municipaux car la gestion des temps périscolaires a été déléguée à des associations¹⁷⁹.

c) Les mesures catégorielles

Les mesures catégorielles auraient provoqué une hausse de 18 % de la masse salariale nette, avec une importante actualisation du régime indemnitaire en juillet 2012. Entre 2010 et 2015, le montant indemnitaire par agent titulaire s'est accru de 11 %, majoritairement grâce aux modifications introduites en 2012¹⁸⁰. Les revalorisations motivent 71 % de l'augmentation totale des dépenses indemnitaires relatives aux agents titulaires.

d) Le glissement vieillesse-technicité (GVT)

Le poids du GVT dans l'alourdissement de la masse salariale (14,9 % de la masse salariale nette et 10 % de la masse brute) est le plus faible des différents facteurs identifiés grâce à l'effet de noria ou GVT négatif. Provenant du remplacement d'agents en fin de carrière par des agents en début de carrière moins rémunérés, celui-ci atténue l'impact du GVT positif (+25,6 % sur la masse salariale nette) produit mécaniquement par les avancements d'échelons et de grade¹⁸¹. Selon le bilan social 2015, 18 % des agents auraient été recrutés depuis cinq ans ou moins.



e) L'accroissement des charges sociales

Sa contribution à l'augmentation de la masse salariale brute serait équivalente à celle des mesures générales (30 %), non seulement par répercussion de l'évolution de la masse salariale nette mais aussi du fait de nombreuses majorations de plusieurs taux de cotisation : la part employeur de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) qui est passée de 27,30 % au 31 octobre 2012, à 30,40 % en 2014, à 30,50 % en 2015 et à 30,60 % en 2016 ; le taux de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) qui est portée de 11,55 % en 2010, à 11,98 % en 2014, à 12,18 % en 2015 puis à 12,35 % en 2016 ; et la cotisation versée au fonds national d'aide au logement (FNAL)¹⁸².

7.1.3.2.2 – Un objectif de croissance de masse salariale de 1,75 % par an après mutualisation

En 2016, la première masse salariale, après mutualisation, s'est élevée à 133,4 M€ : elle enregistre une réduction de 28 % par rapport à 2015, un peu plus faible que celle des effectifs (-29,4 %).

La ville s'est fixée un objectif d'évolution de la masse salariale sur la mandature à 1,75 % par an à partir de 2015, dans un contexte qu'elle estime contraint par plusieurs facteurs : la hausse du point d'indice, l'effet spontané du GVT (+1,1 %) une croissance démographique qui obligerait, dans un contexte inchangé, à créer 60 emplois supplémentaires par an, le dispositif PPCR (Parcours Professionnel Carrière Rémunération) et un transfert d'activités par l'État dans le domaine de l'état-civil (gestion des PACS, divorces par consentement mutuel, déclarations de naissance,...).

¹⁷⁸ bilan social 2015

¹⁷⁹ voir 4.3.1.3

¹⁸⁰ voir 5.4.2.2

¹⁸¹ cf. 5.4.1.3

¹⁸² À noter en contrepoint la baisse de 1 % à 0,9 % du taux de cotisation obligatoire au CNFPT assise sur la masse salariale, à compter du 1^{er} janvier 2016.

Elle a souligné qu'après mutualisation, son organigramme comprend essentiellement des services à la population dont certains sont soumis à des taux d'encadrement nationaux (crèches et équipements sportifs).

Pour tenir l'objectif de +1,75 % dans les années à venir, plusieurs pistes sont envisagées, en particulier la fusion, au sein de l'effectif municipal, de services transversaux comme la surveillance des établissements culturels (musées notamment) mais surtout l'extension des externalisations, en particulier dans trois secteurs : (i) la culture, les sports et les loisirs (cinq délégations actuellement dont le casino de Bordeaux, l'Opéra National de Bordeaux, le Grand Stade), (ii) les équipements de proximité (le marché des Capucins, le stationnement payant grâce à la dépenalisation des amendes de stationnement payant et la Cité Municipale) et (iii) la petite enfance (les crèches dont la crèche Berges du Lac et le nettoyage dans les écoles en 2017). Si aucune étude comparée avec la gestion directe n'a été réalisée notamment sur un plan budgétaire, la municipalité confère deux avantages à l'externalisation : réduire la masse salariale affichée et confier à un tiers le traitement des problématiques complexes telles que la gestion des rémunérations et l'absentéisme¹⁸³. Pour les services qui n'ont pas vocation à être délégués, la ville table principalement sur le non remplacement de tous les agents partants sans afficher d'objectif, et sur l'effet de noria lequel est, par construction, non permanent.

En 2015, les charges de personnel nettes des remboursements se sont accrues à un rythme 2,3 fois moins rapide que celui des deux années précédentes (+1,49 % en 2015 à comparer à +3,26 % en 2014 et à +3,59 % en 2013). Cette modération paraît être la conséquence de la consigne donnée aux chefs de service de ralentir les recrutements dans la perspective de la mutualisation.

La chambre qui prend note de ces efforts observe que ces constats confortent la recommandation formulée au paragraphe 3.1.2 d'afficher des objectifs plus détaillés en termes de cibles d'emplois par service non mutualisé. Le niveau des dépenses et la nécessité de maîtriser la fiscalité poussent aussi à **recommander de recourir aux instruments de gestion des rémunérations aujourd'hui inusités, tels que la modulation de certaines indemnités au vu des résultats obtenus, et éventuellement l'amenuisement des taux de promotion.**

7.1.3.3 – Des subventions en croissance de 3,5 % par an entre 2010 et 2015

Subventions en € par habitant	2014	2015
Bordeaux	285 €	285 €
moyenne de la strate	168 €	165 €
moyenne des communes de BM	113 €	106 €
moyenne de l'échantillon	207 €	201 €
rang de la commune dans BM dans un ordre décroissant (sur 28)	1er rang	1er rang
rang de la commune dans l'échantillon dans un ordre décroissant (sur 12)	3ème rang	3ème rang

source : minefi

Subventions en % des charges de fonctionnement	2014	2015
Bordeaux	18,05%	14,68%
moyenne de la strate	12,54%	12,21%
moyenne des communes de BM	9,37%	8,93%
moyenne de l'échantillon	15,34%	14,88%
rang de la commune dans BM dans un ordre décroissant (sur 28)	2ème rang	2ème rang
rang de la commune dans l'échantillon dans un ordre décroissant (sur 12)	4ème rang	7ème rang

source : minefi

Mesuré en dépense par habitant, l'effort de subventionnement¹⁸⁴ (69,9 M€ en 2015) qui a absorbé un cinquième environ des charges de gestion courante entre 2010 et 2015 est le plus soutenu parmi les communes de la métropole et se classe au troisième rang parmi les douze villes de l'échantillon de comparaison. La progression des dépenses entre (+19 % entre 2010 et 2015) a été justifiée par le renforcement des services publics aux populations, l'élargissement de l'offre d'accueil en crèches¹⁸⁵ et en centres de loisirs, la réforme des rythmes scolaires, mais également par la dynamique du pacte de cohésion sociale et territoriale partiellement mis en œuvre par des structures associatives¹⁸⁶.

Entre 2014 et 2015, le taux de croissance des dépenses est nettement plus modéré que celui des années précédentes (+0,8 % contre +4,3 % entre 2010 et 2014). Les concours attribués aux secteurs autres que ceux considérés comme prioritaires (l'accueil de la petite enfance, les centres de loisirs et le CCAS) ont été stabilisés ou amputés en vue notamment d'absorber la réduction des dotations de l'État. Le total de ceux apportés aux associations regroupées dans la fonction « sport et jeunesse » atteint 18,7 M€ en 2015. Leur augmentation par rapport à 2013 (+2,6 M€ soit les deux-tiers du surplus de subventions distribuées à des organismes privés) provient principalement de l'entrée en vigueur de la réforme des rythmes scolaires dont la mise en œuvre a été déléguée à des associations et qui coûterait 2,8 M€ annuellement¹⁸⁷.

¹⁸³ Plusieurs délégations envisagées ou signées concernent des services affectés par ce phénomène.

¹⁸⁴ cf. détail tableaux 6 annexe 2

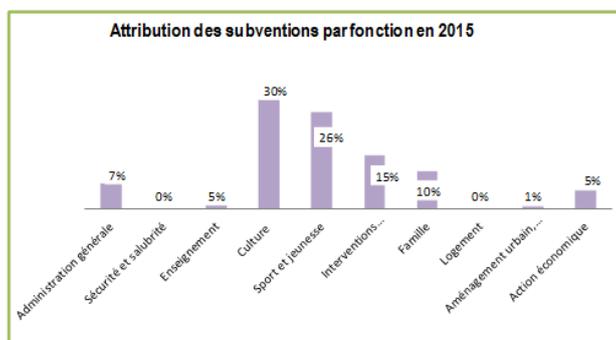
¹⁸⁵ Le nombre de places financées en crèches associatives est passé de 661 en 2010 à 910 à fin 2015 (+37,6 %).

¹⁸⁶ Ce pacte vise à concilier préservation de la qualité de vie et développement économique

¹⁸⁷ cf. 4.3.1.3

Quant à la croissance de la subvention versée au CCAS (+24,4 %), la plus importante en montant entre 2010 et 2015, elle est pour partie justifiée par une participation au plan de redressement pour le foyer Leydet (centre d'accueil d'urgence) et par les aides à la requalification de plusieurs équipements.

En 2015, tandis que 1 500 entités publiques ou privées environ ont reçu une aide communale, près de 60 % du total des subventions aux organismes privés ont été versés à douze associations et à deux entreprises. Trois fonctions budgétaires ont concentré près des trois-quarts des subventions : la culture (30 %), le sport et la jeunesse (26 %) et les interventions sociales et la santé dont le CCAS (15 %). Les trois principaux concours sont attribués par ordre d'importance à l'Opéra national de Bordeaux (16,5 M€ en 2015), au CCAS (8 M€) et à l'association des centres d'animation des quartiers de la ville de Bordeaux (8 M€). Le graphique suivant illustre l'attention portée aux actions culturelles.



source: compte administratif

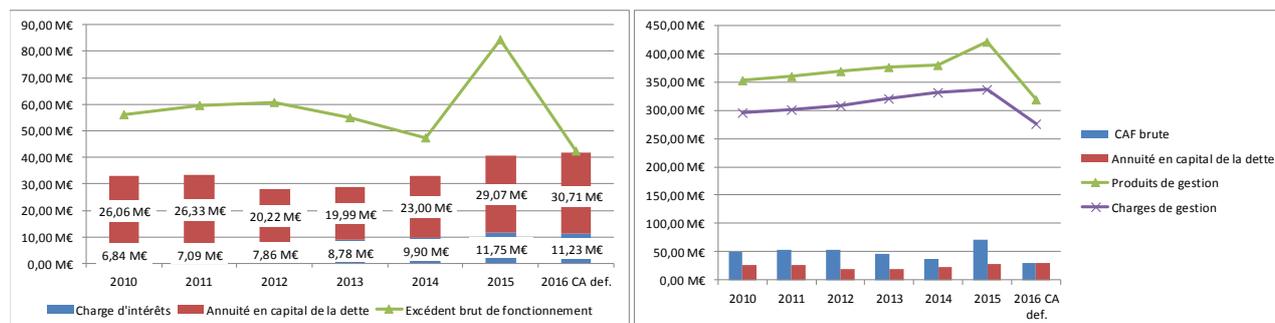
Logiquement, le reflux des dépenses de subventionnement entre 2015 et 2016 (-3,1 % ou -2,1 M€) est de moindre ampleur que celui des dépenses de personnel et des charges à caractère général, plus directement impactées par les transferts de compétences et la création des services communs.

7.1.3.4 – Des autres charges de gestion faibles en montant mais en hausse constante

Sous-ensemble résiduel des charges courantes (1,5 % du total entre 2010 et 2015), les autres charges de gestion¹⁸⁸ (5,7 M€ en 2015) sont majoritairement composées de contingents (39,3 % entre 2010 et 2016), essentiellement versés aux écoles privées¹⁸⁹. Les indemnités des élus, qui représentent 24,1 % de ce poste, ont augmenté de 28,7 % entre 2010 et 2016, non pas sous l'effet d'une revalorisation, mais de l'application de l'article 18 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013. Depuis 2013, cette disposition contraint à affilier les élus locaux au régime général de sécurité sociale, et soumet leurs indemnités de fonctions aux cotisations d'assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales. En 2016, les autres charges de gestion accusent une hausse de 20,4 % par rapport à 2015 qui s'explique par l'opération d'apurement de nombreuses créances admises en non-valeur évoquée dans la partie relative à la fiabilité des comptes.

7.1.4 - Un autofinancement satisfaisant jusqu'en 2015 mais qui peine à couvrir la charge de la dette en 2016

L'autofinancement, important depuis 2010, a atteint un pic en 2015 grâce à l'encaissement de nouvelles recettes dont la principale, le droit d'entrée réglé par l'occupant du Grand Stade, est non renouvelable. Sans ces 20 M€ et le surplus de dividende versé par Régaz avant le rachat des parts communales par la métropole (+2,5 M€¹⁹⁰), l'autofinancement disponible avant remboursement de la dette en capital (CAF brute) se serait établi à 49,2 M€ en 2015, à un niveau proche de la moyenne des quatre années précédentes (47,85 M€).



source: logiciel Anafi

¹⁸⁸ cf. détail tableau 7 annexe 2

¹⁸⁹ Au sein de la métropole, la contribution au service incendie est réglée par l'échelon intercommunal.

¹⁹⁰ Entre 2010 et 2014, Régaz a versé à la ville un dividende moyen de 2,4 M€ par an. Il s'est élevé en 2015 à 4,9 M€.

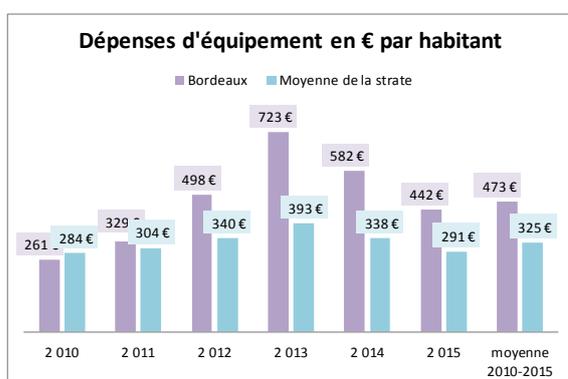
En 2016, premier exercice post-mutualisation, alors que l'excédent brut d'exploitation peine à couvrir l'annuité de la dette (capital et intérêts), l'autofinancement disponible pour de nouveaux investissements (CAF nette) devient, pour la première fois, négatif. Le repli de 20 M€ de la CAF brute de l'exercice (29,6 M€), par rapport à la moyenne des années 2010-2014, découle de la réfaction attendue de la DGF (-8,2 M€) et des deux conséquences du processus de métropolisation (-11,9 M€) identifiées au paragraphe 4.2.3.2 : d'une part, des compensations supérieures de 3,7 M€ en 2016 au recul spontané des strictes dépenses de fonctionnement ; et d'autre part, l'imputation en section de fonctionnement de la compensation de dépenses d'investissement pour 8,2 M€, selon le découpage opéré par la CLECT¹⁹¹. Le niveau de la CAF brute se révèle supérieur de 11 M€ à celui anticipé au budget 2016 après le vote de la décision modificative du 6 juin 2016, grâce à des rentrées fiscales meilleures qu'attendu (+4,5 M€ sur les droits de mutation) et à des dépenses inférieures de 7 M€ aux crédits ouverts.

7.2 – LA SECTION D'INVESTISSEMENT¹⁹²

7.2.1 – Un effort d'investissement très soutenu et inscrit dans une perspective pluriannuelle

7.2.1.1 – Un effort d'investissement de 654 M€ entre 2010 et 2015

Entre 2010 et 2015, le cumul des dépenses réelles d'investissement, qui se composent à hauteur de 94 % de dépenses directes d'équipement¹⁹³, atteint 654 M€. En plus de la cité administrative, la Cité du Vin et le nouveau stade, ouverts en 2015 et en 2016, une cinquantaine d'équipements nouveaux ont été mis en service depuis 2010, en incluant dans ce nombre, les grosses réhabilitations ainsi que les rénovations de grande ampleur qui ont changé la destination de l'équipement d'origine. Dans cette liste, figurent les constructions de l'Auditorium (50 M€ de coût pour la ville entre 2003 et 2015 dont 32,3 M€ depuis 2010), du groupe scolaire Vaclav Havel-Ginko (13 M€), des archives municipales implantées sur la zone d'aménagement concerté Bastide-Niel (21,3 M€) ou encore l'aménagement de la place Saint-Michel (18,3 M€). Très nettement supérieur aux moyennes de la strate, l'effort d'investissement est comparativement élevé par rapport à ceux des autres communes de Bordeaux-Métropole et des autres communes-centres de plus de 100 000 habitants d'une métropole, en dehors de Marseille et Lyon.



Source : Minefi

dépenses en € par habitant	2014	2015
Bordeaux	582	442
moyenne de la strate	338	291
moyenne des communes de BM	251	187
moyenne de l'échantillon	343	267
rang de la commune dans BM dans un ordre décroissant (sur 28)	1	3
rang de la commune dans l'échantillon dans un ordre décroissant (sur 12)	1	1

source : minefi

7.2.1.2 – La présence d'un PPI

La ville, qui n'a abandonné aucun projet depuis 2010 pour des raisons budgétaires, élabore un plan pluriannuel d'investissement (PPI) sur cinq ans décliné par politique, chacune segmentée en différents secteurs. Comportant des programmes avec une ou plusieurs opérations, ce plan englobe les participations à des opérations concédées ou portées par des sociétés anonyme d'économie mixte locales (SAEML)¹⁹⁴ ainsi que les crédits de gros entretien, de réparations et de mobilier. Il recense et décompose le coût prévisionnel, « toutes dépenses confondues », de chaque opération. Mis à jour à chaque étape budgétaire et recalé annuellement au regard de l'état d'avancement des projets, il annonce une réduction de l'effort annuel d'investissement de 40 % sur la période 2016-2019, par rapport aux années 2010-2015 (73 M€ contre 122,4 M€).

¹⁹¹ cf. 4.2.3.3 Ces montants étaient auparavant enregistrés en partie en section d'investissement (remboursement en capital des emprunts sur les équipements transférés) ou non constatés (amortissements techniques).

¹⁹² cf. annexe 2 tableaux 8 sur l'équilibre de la section d'investissement

¹⁹³ En 2015, les subventions d'équipement (7,7 M€) ont essentiellement été attribuées à des opérateurs de logement social ou à l'établissement public national Bordeaux-Euratlantique.

¹⁹⁴ Comme la rénovation du parc des expositions portée par la SBEPEC (Société Bordelaise des Equipements Publics d'Expositions et de Congrès), la participation à la convention publique d'aménagement « centre historique » portée par InCité et les équipements publics communaux pour la ZAC Bastide-Niel portée par Bordeaux-Métropole Aménagement (BMA). Réponse 52

À l'exception des projets de la cité municipale, de la Cité du Vin et du nouveau stade, la ville n'a jamais procédé à une évaluation de l'utilité sociale ou économique de ses investissements. Désormais, en vertu de l'article L. 1611-9 du CGCT créé par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), le maire aura l'obligation de présenter à son assemblée délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement, de toute opération exceptionnelle d'investissement d'un montant supérieur à 50 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 50 M€¹⁹⁵. La ville gagnerait à étendre cette pratique à tous les investissements significatifs.

7.2.1.3 – Un horizon pluriannuel des travaux de maintenance et de grosses réparations qui pourrait être rallongé

L'actualisation fréquente de l'inventaire témoigne de l'attention que la ville attache au suivi de l'état technique du patrimoine. Le recensement des biens bâtis et non bâtis est effectué à l'aide d'un outil de gestion de maintenance assisté par ordinateur qui offre plusieurs fonctionnalités : suivi de l'exécution des travaux dans chaque bâtiment, contrôle du niveau des consommations de fluides et possibilité de dresser des diagnostics dans de nombreux domaines (performance énergétique, amiante, sécurité et accessibilité pour les personnes souffrant d'un handicap). Une programmation pluriannuelle des travaux d'entretien et de rénovation est établie, et ajustée en fonction des priorités identifiées par chaque direction responsable d'une politique publique et la direction des bâtiments. Les principales opérations programmées sont individualisées dans le PPI. 83 opérations de rénovation ou de réhabilitation ont été conduites entre 2010 et 2015 dont 29 dans des groupes scolaires. Le PPI accorde à chaque secteur (éducation, culture, sport, etc.) une enveloppe prévisionnelle annuelle de crédits pour les dépenses de gros entretien-réparations (GER) en investissement et pour les petits travaux d'entretien en fonctionnement. Le budget primitif 2016 avait ainsi ouvert 7,71 M€ pour les opérations de GER, et 1,5 M€ pour les dépenses d'amélioration de l'efficacité énergétique. En revanche, aucune provision n'a été constituée.

La chambre recommande à la ville, au moins pour les bâtiments les plus importants non entretenus dans le cadre d'un contrat de partenariat, comme la Cité du Vin ou l'Auditorium, de rallonger à dix ans l'horizon pluriannuel des travaux de maintenance et de gros entretien, identique pour le moment à celui du PPI (cinq ans), et de constituer une ou plusieurs provisions pour grosses réparations (PGR). S'agissant de la Cité du Vin, sa constitution pourrait éventuellement être financée¹⁹⁶ en réclamant une redevance d'occupation à la fondation chargée de l'exploiter dont une partie des recettes (5 M€) provient des dons collectés auprès des mécènes bâtisseurs.

7.2.2 – Une contribution non négligeable des produits de cession au financement des investissements

Bordeaux procède à de nombreuses opérations de cessions, d'acquisitions et de cessions immobilières. Leur volume peut être justifié par la taille de la commune, sa croissance démographique et le nombre d'opérations de construction immobilière en cours. Le bilan 2010-2015 dégage une recette d'investissement de 7 M€. 45 % du total des produits de vente (29,6 M€ sur un total de 64,9 M€) ont été affectés à la construction de la cité administrative¹⁹⁷. Les cessions significatives effectuées à un prix inférieur à l'estimation de France Domaine n'appellent pas de remarque au vu des explications fournies.

Cessions et Acquisitions immobilières							
Années	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul
Cessions	4 628 923	11 675 186	7 585 069	8 976 460	26 638 652	5 400 092	64 904 382
Acquisitions	10 628 067	10 121 971	10 618 746	11 949 718	11 247 551	3 076 783	57 642 835
Solde	- 5 999 144	1 553 215	- 3 033 677	- 2 973 258	15 391 101	2 323 309	7 261 547

Source: ville

Avec des réserves foncières dorénavant réduites, les futurs produits de cession sont espérés de la vente de plusieurs immeubles abritant des locaux associatifs qui ont vocation à être regroupés ou, pour partie, mutualisés.

¹⁹⁵ Article D. 1611-35 du CGCT créé par le décret n° 2016-892 du 30 juin 2016

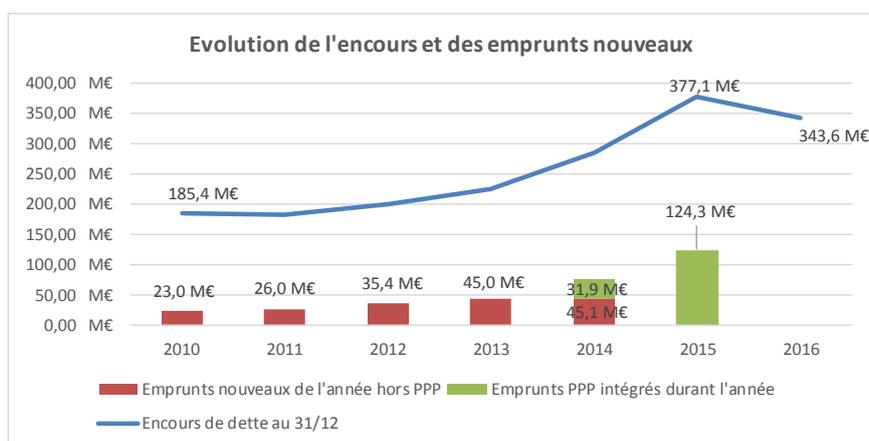
¹⁹⁶ cf. 8.2.4.2

¹⁹⁷ 8.1.5.2

L'encaissement du produit de vente des parts dans le capital de Régaz (104 M€), constitutif d'une recette d'investissement, aura évité à la ville de recourir à l'emprunt en 2016 et en 2017¹⁹⁸. L'acquéreur, en l'espèce la métropole, a bénéficié gratuitement de l'étalement sur deux exercices du paiement (53 M€ en 2015 et 51 M€ en 2016). En réponse aux observations provisoires, la ville a invoqué deux arguments pour justifier cette décision : le caractère obligatoire du transfert¹⁹⁹ et le fait que les taux à court terme étaient négatifs au moment de la transaction. Un échelonnement avait déjà été accordé à deux acheteurs sur le produit de trois ventes immobilières en raison de la durée des travaux, des sommes en jeu ou de la complexité des opérations : la SAEML Bordeaux-Métropole Aménagement pour l'achat du site « Santé Navale » situé 145/149 cours de la Marne et de l'ancienne fourrière, et la Caisse des dépôts et consignations pour l'acquisition d'une propriété située rue Lucien Faure dans le quartier des Bassins à Flot. Seule la vente de l'ancienne fourrière avait été assortie du paiement d'intérêts « calculés au taux légal en vigueur ». Dans ces trois opérations immobilières, l'octroi d'une facilité de paiement peut sans doute être justifié par des motifs d'intérêt général et l'importance des contreparties espérées, par référence à l'arrêt du 14 octobre 2015 du Conseil d'État, « commune de Chatillon-sur-Seine » (n° 375577) qui affirme la légalité d'une cession à une personne privée d'un terrain communal à un prix inférieur à sa valeur.

7.2.3 – Un endettement qui a doublé entre 2010 et 2015

7.2.3.1 – Un encours qui atteint une limite haute en fin de période²⁰⁰



source : CRC

Après une période de désendettement qui a vu l'encours diminuer de 20 % entre 2003 (230,2 M€) et 2011 (183,7 M€), la commune a recommencé à emprunter de façon très active à partir de 2012 pour financer une politique d'investissement soutenue. Entre fin 2010 et fin 2015, l'encours a doublé en passant de 185 M€ à 377 M€, 79 % du nouvel encours provenant de la consolidation des ressources de financement des deux contrats de partenariat signés par la ville (Grand Stade et cité municipale). La ville n'ayant pas souscrit d'engagement en 2015 et 2016, l'encours a reculé de 33,49 M€ entre ces deux exercices pour s'établir à 343,6 M€ à fin 2016.

Jusqu'en 2014, les valeurs des deux ratios habituels d'appréciation du niveau de la dette et de sa charge (encours par habitant et annuité par habitant) étaient inférieures aux moyennes nationales de la strate. Ce n'est plus le cas à partir de 2015 et la prise en charge de la dette des deux contrats de partenariat (cité administrative et Grand Stade).

La dégradation des deux indicateurs de soutenabilité que constituent le rapport de l'encours aux produits de fonctionnement et la capacité de désendettement²⁰¹ ne se manifeste qu'en 2016 et non en 2015, grâce à l'encaissement de recettes exceptionnelles sur cet exercice. Avec une valeur de 11,6 années, la capacité de désendettement dépasse, à fin 2016, le palier de dix ans à partir duquel la situation doit être considérée comme préoccupante²⁰². Elle devrait cependant renouer en 2017 avec les niveaux observés avant 2015 grâce au transfert à la métropole du Grand Stade et de la dette correspondante (124,2 M€ de capital initial à rembourser dont 9,9 M€ au titre des fonds propres du partenaire).

¹⁹⁸ 4.2.1.2

¹⁹⁹ Cf. article L. 1521-1 alinéa 3 du CGCT et 4.2.1.2

²⁰⁰ cf. annexe 2 tableaux 9

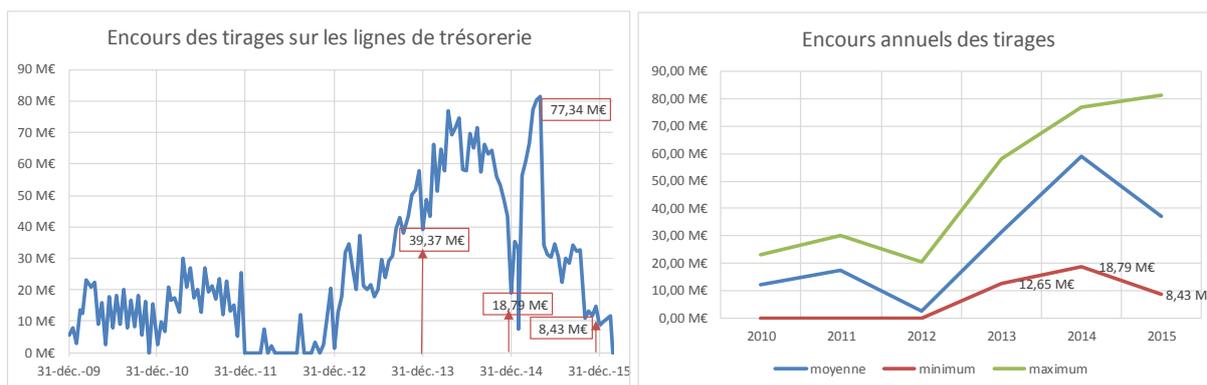
²⁰¹ Nombre d'années nécessaire pour rembourser l'encours de dette au vu de la capacité d'autofinancement brute.

²⁰² Il est d'usage de considérer qu'au-delà de 15 ans, elle traduit un déséquilibre.

encours en € par habitant	2014	2015
Bordeaux	1169	1538
moyenne de la strate	1 176	1 191
moyenne des communes de BM	704	671
moyenne de l'échantillon	1 060	1 081
rang de la commune dans BM dans un ordre décroissant (sur 28)	4	2
rang de la commune dans l'échantillon dans un ordre décroissant (sur 12)	5	4

source : mînefi

7.2.3.2 – Des ressources à court terme partiellement mobilisées comme ressources à long terme jusqu'en février 2016



Source: CRC à partir des données ville

De fin 2012 à fin février 2016, les lignes de trésorerie ont été constamment mobilisées à un niveau cumulé important sans jamais donner lieu à un remboursement intégral annuel. Une partie de ces ressources à court terme, qui ont normalement pour objectif d'assurer le financement de la trésorerie sur un cycle-infra-annuel, a donc couvert pendant un peu plus de trois années des besoins pluriannuels. Cette pratique qui a contribué à réduire d'une dizaine de millions d'euros l'encours à moyen et long terme n'a pas eu de conséquence fâcheuse dans un contexte jusque-là favorable aux emprunteurs jouissant d'une signature reconnue. En réponse aux observations provisoires, la ville a fait valoir que les lignes de trésorerie ont toujours respecté les objectifs classiques, à savoir fournir les ressources monétaires nécessaires au règlement des dépenses courantes et préfinancer les travaux d'investissement de la période, particulièrement nombreux durant la période, avec des décalages parfois longs entre les dépenses à régler et l'encaissement des concours externes : dans le cas du Grand Stade, le droit d'entrée du club qui entrait dans le plan de financement du projet n'a ainsi été perçu, conformément à la convention passée avec le club résident, qu'une fois les travaux achevés. Il n'en reste pas moins que le recours à des ressources à court terme pour satisfaire des besoins de financement de durée plus longue constitue un facteur objectif de risque, en cas d'impossibilité de renouvellement des lignes de trésorerie. Depuis leur remboursement intégral le 24 février 2016, la ville, qui a perçu 124 M€ de recettes exceptionnelles en 2015 et 2016²⁰³, n'a plus mobilisé les lignes de trésorerie dont elle dispose.

7.2.3.3 – Un encours de dette peu risqué

À fin 2015, et après prise en compte des swaps de taux, Bordeaux acquittait un taux fixe pour 73 % de l'encours, variable pour 22 % et structuré pour 5 %. Cinq emprunts structurés figuraient dans l'encours dont quatre classés en B (barrière simple), soit le degré de risque le moins élevé après le taux simple (fixe ou variable), selon la classification issue de la charte Gissler. Le risque de taux du cinquième crédit structuré²⁰⁴, rangé dans la catégorie la plus haute (F6), a été neutralisé à l'aide d'un contrat de swap en vigueur jusqu'à sa dernière échéance en 2016. Dans le cadre de ce contrat, la ville devenait redevable d'un taux fixe à 4,47 %. En début de période, les deux contrats dits snowball (à effet « boule de neige ») suivants ont été renégociés afin d'adosser leur rémunération à un taux fixe :

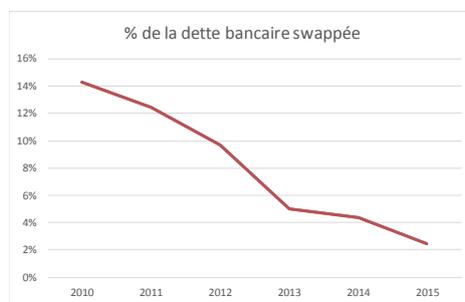
- le contrat 1029 (4 M€ de capital initial souscrit en 2004) à échéance 2019 assorti d'un taux fixe de 4,99 % depuis le 15 septembre 2011 ; une soulte de 230 000 € a été payé en sus ;

²⁰³ 104 M€ issus du produit de la vente des actions Régaz à la métropole (53 M€ en 2015 et 51 M€ en 2016) et droit d'entrée versé par le club occupant du Grand Stade (20 M€ en 2015).

²⁰⁴ Le taux était calculé par comparaison entre deux taux du marché obligataire en euros : le CMS 10 ans et le CMS 2 ans. Lorsque cet écart était supérieur ou égal à 0,15 %, l'emprunteur acquittait 1,91 %. Dans le cas contraire, le taux était obtenu à partir de la formule suivante : $4,57 \% - [8 \times (\text{CMS 10 ans} - \text{CMS 2 ans}) \%^2]$.

- le contrat 1035 (7 M€ de capital initial souscrit en 2006) à échéance 2021 payé à taux fixe depuis le 1^{er} octobre 2009 (2,98 % puis 4,75 % depuis le 2 avril 2013).

À fin 2015, quatre emprunts représentant seulement 2 % de l'encours étaient concernés par des contrats de swaps permettant à la ville de régler des taux fixes à la place de taux variables, et dans un cas évoqué précédemment, un taux structuré. Le mouvement durable de repli des taux bancaires et obligataires ne l'a pas incitée à conclure de nouveaux swaps depuis 2010. L'échange de taux fixe contre des taux variables, dans un contexte fortement baissier, explique le caractère extrêmement déficitaire du bilan financier des quatre contrats (-3,5 M€²⁰⁵).



source : ville

Le taux d'intérêt apparent du budget principal, qui est un indice du coût de la dette, a baissé significativement depuis 2013, avec une accélération notable en 2015 consécutive à l'enregistrement de l'emprunt souscrit dans le cadre du contrat de partenariat du Grand Stade, rémunéré à un taux particulièrement faible (1,96 % sur trente ans). Il reste néanmoins relativement élevé au regard des conditions de marché de la période et de quelques éléments comparatifs disponibles. Son niveau peut s'expliquer par la présence de nombreux emprunts à taux fixe souscrits avant le mouvement de reflux des taux longs.

Endettement - Bordeaux	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 10/15	
							totale	annuelle
Taux d'intérêt apparent du budget principal*	3,69%	3,86%	3,95%	3,90%	3,48%	3,12%	-15,60%	-3,33%
<i>Eléments de comparaison récents</i>								
Département de la Gironde	2,59%	2,65%	2,78%	2,83%	NC	NC		
Département du Lot-et-Garonne	2,50%	2,30%	3,00%	3,30%	3,20%	NC		
Commune de Talence	3,82%	3,20%	3,36%	3,50%	2,91%	NC		

Source: Anafi

* Le taux de la dette est dit apparent car il rapporte un stock au 31 décembre à des intérêts et frais de change payés pendant 365 jours. Même s'il doit être interprété avec prudence, cet indicateur a une fonction d'alerte. Son évolution erratique peut notamment traduire le changement de phases d'emprunts structurés ou le déclenchement de produits financiers dits de couverture.

7.2.3.4 – Un renforcement de la gestion administrative de la dette au cours de la période

Durant la période, une stratégie de financement prudente, non délibérée en conseil municipal, a été poursuivie, axée sur une préférence pour les produits classiques (taux fixe ou taux variable de type Euribor) et la recherche d'une diversification des prêteurs. Un rapport annuel de gestion financière a été produit chaque année avant le vote du compte administratif, sauf en 2015 où les questions de la gestion de la dette et de la trésorerie ont été directement traitées dans le rapport du compte administratif. Depuis 2016, la structure et la gestion de la dette font l'objet de développements spécifiques dans le rapport préalable au débat d'orientations budgétaires. Déjà très complet, il pourrait être enrichi d'indicateurs sur le taux moyen de l'encours avant et après couverture.

Dans son rapport d'observations définitives précédent, la chambre observait que la gestion de la dette était confiée à un seul agent de catégorie A placé sous la responsabilité du directeur des finances et avec l'appui d'un cabinet conseil. Plusieurs mesures sont depuis intervenues pour améliorer le suivi de la dette : des mesures techniques qui ont permis de fiabiliser les tableaux d'amortissements et les annexes budgétaires, avec l'acquisition d'une base de données actualisable pour les contrats (emprunts et swaps) et son interfaçage avec le progiciel financier « grand angle » ; des mesures administratives avec surtout la mutualisation de la direction financière et celle de Bordeaux-Métropole au 1^{er} janvier 2016, un service commun assurant le suivi de la dette des deux collectivités. Il en est pris acte.

²⁰⁵ Ce montant correspond à la différence entre les charges d'intérêts payées dans le cadre des contrats de swap (3,74 M€ à fin 2015) et celles réglées par les contreparties (0,26 M€) au vu du tableau A2-5 du compte administratif (page 162).

7.3 – LES PERSPECTIVES

Il est difficile, à ce stade, de mesurer les répercussions du processus de métropolisation sur les grands équilibres budgétaires à moyen terme. La possibilité de renvoyer en section d'investissement, les compensations versées à la métropole pour assumer les charges de renouvellement des investissements transférés renforcera mécaniquement la capacité d'autofinancement (CAF) brute. Ainsi, dès 2017, après de nouveaux transferts et correction du champ de la mutualisation, la ville acquittera un montant de compensations proche de celui de 2016 mais dont le quart devient finançable en section d'investissement (14,3 M€ sur un total de 61,7 M€). Il apparaîtrait conforme aux principes d'équilibre exposés notamment à l'article L. 1612-4 du CGCT de continuer à couvrir par un excédent de fonctionnement, à défaut de ressources d'investissement appropriées, les compensations des dépenses que la ville n'avait pas le droit de financer par recours à l'emprunt (remboursements en capital d'emprunts, constitution des amortissements, etc.). Le volume des compensations d'investissement est de surcroît appelé à s'accroître avec les transferts probables des bâtiments de l'Opéra National de Bordeaux (Auditorium) et de la Cité du Vin qui vont être à l'origine d'une dépense nouvelle pour la ville équivalente aux charges qu'elle ne constate pas, à savoir les dotations aux amortissements et éventuellement une provision pour grosses réparations. Par conséquent, dans un contexte caractérisé par l'arrivée de nouvelles populations, la baisse des dotations de l'État et une pression fiscale comparativement forte, le dégagement d'une CAF suffisante paraît contraindre à rechercher en priorité une maîtrise des dépenses de fonctionnement, et au premier rang, celles de personnel, les plus lourdes en montant (46,4 % des charges courantes en 2016).

7.4 - SYNTHÈSE INTERMÉDIAIRE

Entre 2010 et 2015, la ville a réussi à dégager en permanence une capacité d'autofinancement (CAF) nette disponible pour de nouveaux investissements égale à environ 6,5 % des produits de gestion, lesquels ont augmenté de 19,7 % (+69,5 M€) entre 2010 et 2015, à un rythme plus soutenu que celui des charges courantes²⁰⁶ (+15,3 % ou +46,3 M€). 60 % des recettes supplémentaires (+42 M€) ont été constatés entre 2014 et 2015 grâce à l'addition de deux facteurs : un surcroît de recettes fiscales propres de 21 M€ expliqué, pour plus de la moitié, par le relèvement de 5 % des taux de la fiscalité ménages (11 M€), et le doublement des ressources d'exploitation (+30 M€) consécutif à l'ouverture du Grand Stade. Sa mise en service s'est en effet accompagnée de l'encaissement des premières recettes annuelles prévues au contrat de partenariat et dans la convention passée avec le club occupant, et d'un droit d'entrée de 20 M€ versé par le club. Entre 2010 et 2016, le supplément par habitant de taxe d'habitation et de taxe sur le foncier bâti constaté (+147 €) couvre une fois et demie la perte de dotation globale de financement subie sur la même période (-97 €). La pression fiscale a augmenté de 14 % entre 2010 et 2016, l'accroissement des bases justifiant 60 % environ de cette hausse. Le niveau du taux d'effort fiscal²⁰⁷ (1,412 à comparer à une moyenne de la strate de 0,872 en 2016) atteste de la faiblesse des marges de manœuvre en matière de taux d'imposition, sauf à creuser l'écart déjà significatif avec les taux moyens de la strate.

Toutes les catégories de charges courantes ont contribué à leur augmentation générale entre 2010 et 2015 (+46,3 M€) : les dépenses de personnel (+18,8 M€), les subventions de fonctionnement (+11,2 M€) et les charges à caractère général (+10,2 M€). Rapportées à la population, les recettes et les dépenses de fonctionnement²⁰⁸ ont présenté des niveaux élevés comparativement aux autres communes de Bordeaux-Métropole et aux valeurs centrales d'un échantillon composé de douze communes-centres de plus de 100 000 habitants d'une métropole en dehors de Marseille et Lyon. En 2016, premier exercice post-mutualisation, alors que l'excédent brut d'exploitation peine à couvrir l'annuité de la dette (capital et intérêts), la CAF nette devient, pour la première fois, négative. Le repli de 20 M€ de la CAF brute de l'exercice (29,6 M€), par rapport à la moyenne des années 2010-2014, découle de la réfaction attendue de la DGF (-8,2 M€) et des deux conséquences du processus de métropolisation (-11,9 M€) : d'une part, des compensations supérieures de 3,7 M€ en 2016 au recul spontané des strictes dépenses de fonctionnement ; et d'autre part, l'imputation en section de fonctionnement de la compensation de dépenses d'investissement pour 8,2 M€, selon le découpage opéré par la commission locale d'évaluation des transferts de charges. Son niveau est cependant supérieur de 11 M€ à celui anticipé par le conseil municipal, après le vote de la décision modificative du 6 juin 2016, grâce à des rentrées fiscales meilleures qu'attendu (+4,5 M€ sur les droits de mutation) et à des dépenses à caractère général inférieures de 5 M€ aux crédits ouverts.

²⁰⁶ Les charges courantes additionnent les charges de gestion avec les charges d'intérêt.

²⁰⁷ L'effort fiscal rapporte les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation, majorés de certaines exonérations et des produits de redevance ou taxe sur les ordures ménagères, au potentiel fiscal de la commune calculé pour ces seules impositions.

²⁰⁸ Les produits et les dépenses de fonctionnement rajoutent aux opérations courantes, les opérations exceptionnelles.

Entre 2010 et 2015, le cumul des dépenses réelles d'investissement, qui se composent à hauteur de 94 % de dépenses directes d'équipement, atteint 654 M€. En plus de la cité administrative, la Cité du Vin et le Grand Stade ouverts en 2015 et en 2016, une cinquantaine d'équipements nouveaux ont été mis en service depuis 2010, en incluant dans ce nombre, les grosses réhabilitations ainsi que les grandes rénovations. En contrepartie de cet effort d'investissement très supérieur aux moyennes de comparaison, l'encours de la dette a doublé entre fin 2010 et fin 2015, en passant de 185 M€ à 377 M€, 79 % du nouvel encours provenant de la consolidation des ressources de financement des deux contrats de partenariat signés par la ville (Grand Stade et Cité Municipale). La ville n'ayant pas souscrit d'engagement en 2015 et 2016, l'encours a reculé de 33,49 M€ entre ces deux exercices pour s'établir à 343,6 M€ à fin 2016. Avec une valeur de 11,6 années, la capacité de désendettement dépasse, à fin 2016, le palier de 10 ans à partir duquel la situation doit être considérée comme préoccupante. Elle devrait cependant renouer en 2017 avec les niveaux observés avant 2015 grâce au transfert à la métropole du Grand Stade et de la dette correspondante. De fin 2012 à fin février 2016, les lignes de trésorerie ont été constamment mobilisées à un niveau cumulé important sans jamais donner lieu à un remboursement intégral annuel. Une partie de ces ressources à court terme, qui ont normalement pour objectif d'assurer le financement de la trésorerie sur un cycle-infra-annuel, a donc couvert des besoins pluriannuels. Cette pratique qui a contribué à réduire d'une dizaine de millions d'euros l'encours à moyen et long terme n'a pas eu de conséquence fâcheuse pour la ville dans un contexte jusque-là favorable aux emprunteurs jouissant d'une signature reconnue. En réponse aux observations provisoires, la ville a fait valoir que les lignes de trésorerie ont aussi pour objectif de préfinancer les travaux d'investissement, particulièrement élevés durant la période avec des décalages parfois longs entre les dépenses à régler et l'encaissement des concours externes : dans le cas du Grand Stade, le droit d'entrée du club qui entrait dans le plan de financement du projet n'a ainsi été perçu, conformément à la convention passée avec le club résident, qu'une fois les travaux achevés.

Il est difficile, à ce stade, de mesurer les répercussions du processus de métropolisation sur les grands équilibres budgétaires à moyen terme. La possibilité de renvoyer en section d'investissement, les compensations versées à la métropole pour assumer les charges de renouvellement des investissements transférés renforcera mécaniquement la capacité d'autofinancement brute. Ainsi dès 2017, après de nouveaux transferts et correction du champ de la mutualisation, la ville acquittera un montant de compensations proche de celui de 2016 mais dont le quart devient finançable en section d'investissement. Il apparaîtrait conforme aux principes d'équilibre exposés notamment à l'article L. 1612-4 du CGCT, de continuer à couvrir par un excédent de fonctionnement, à défaut de ressources d'investissement appropriées, les compensations des dépenses que la ville n'avait pas le droit de financer par recours à l'emprunt (remboursements en capital d'emprunts, constitution des amortissements, etc.). Le volume des compensations d'investissement est de surcroît appelé à s'accroître avec les transferts probables des bâtiments de l'Opéra National de Bordeaux (Auditorium) et de la Cité du Vin qui vont être à l'origine d'une dépense nouvelle pour la ville équivalente aux charges qu'elle ne constate pas, à savoir les dotations aux amortissements et éventuellement une provision pour grosses réparations. Par conséquent, dans un contexte caractérisé par l'arrivée de nouvelles populations, par la baisse des dotations de l'État et par une pression fiscale comparativement forte, le dégagement d'une CAF suffisante paraît contraire à rechercher en priorité une maîtrise des dépenses de fonctionnement, et au premier rang, celles de personnel, les plus lourdes en montant (46,4 % des charges courantes en 2016).

8 – LES GRANDS INVESTISSEMENTS DE LA PERIODE

Trois grands équipements ont été mis en service au cours de la période : la cité municipale remise à la ville le 21 juillet 2014, le Grand Stade mis à sa disposition le 30 avril 2015 et la Cité du Vin ouverte au public le 1^{er} juin 2016. À la différence des deux premiers équipements, la construction et la maintenance de la Cité du Vin ne font pas l'objet d'un contrat de partenariat public-privé (PPP). Le présent rapport ne traite pas du projet de Grand Stade, dont la construction et l'exploitation sont analysées dans le cahier territorial du rapport public intitulé « *les soutiens publics à l'Euro 2016 en France* » rendu public le 28 septembre 2017.

8.1 – LA CITE MUNICIPALE

8.1.1 – Le choix de la formule du contrat de partenariat validé par le juge d'appel

En septembre 2008, le maire avait annoncé sa volonté de regrouper environ 800 agents de la ville et du CCAS, alors répartis dans plusieurs bâtiments jugés parfois peu fonctionnels, dans une cité municipale proposant un lieu de restauration collective.

Après la conduite d'études de définition et de programmation en 2009, le lancement du projet a été officiellement décidé le 19 juillet 2010 par plusieurs délibérations du conseil municipal, dont la délibération de principe n° 2010-0387 qui choisit le lieu, en face de l'Hôtel de Ville et à proximité d'une station de tramway, affirme sa dimension environnementale (bâtiment à énergie positive ou BEPOS), et approuve le recours à un contrat de partenariat pour concevoir, entretenir, maintenir et préfinancer l'ouvrage. Au moment du choix, une collectivité pouvait recourir à un contrat de partenariat ou PPP (partenariat public-privé) en invoquant l'un des trois motifs suivants : la complexité du projet, l'urgence ou un bilan coûts/avantages plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Comme pour le Grand Stade, la ville paraît avoir d'emblée privilégié le contrat de partenariat au nom de la complexité du projet. La délibération n° 2010-0387 a d'ailleurs retenu tous les éléments de complexité identifiés dans le rapport d'évaluation préalable :

- une complexité urbanistique : la destruction d'un immeuble « *en croix* » et son remplacement par un bâtiment différent dans un quartier présentant de nombreuses contraintes architecturales et d'échelle (en face de la mairie et à l'entrée du quartier de Mériadeck) ;
- une complexité technique : le rapport d'évaluation préalable insiste sur la recherche de la meilleure combinaison possible entre différentes techniques de chauffage et de refroidissement d'un bâtiment à énergie positive, identifiées comme exemplaires (panneaux photovoltaïques, eau chaude thermique, géothermie, etc.) ; il constate l'absence, au sein de l'effectif municipal, de personnels suffisamment spécialisés dans ces domaines ;
- une complexité juridique et financière afférente aux arbitrages à opérer dès la phase de conception, sur les aspects environnementaux, pour la production et l'utilisation de l'énergie produite.

Dans son avis n° 2010-18 du 12 août 2010, la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat a validé le critère de la complexité comme fondement du recours au PPP. Elle a, en plus, fait observer que le projet pourrait également se fonder sur le bilan « *coûts-avantages* » au vu de l'analyse comparative développée dans le rapport d'évaluation préalable : même si l'avis de la mission contient des réserves sur les méthodes d'estimation des risques utilisées dans le rapport d'évaluation, les deux documents concluent que le contrat de partenariat représente une formule beaucoup plus économique que la maîtrise d'ouvrage publique avec une différence de prix d'environ 13 % (64,5 M€ TTC en maîtrise d'ouvrage publique en euros constants 2010 contre 56,2 M€ en contrat de partenariat). Dans les faits, la dépense finale se révélera supérieure de près de 10 M€ à cette projection²⁰⁹. De façon prudente, la ville n'a pas étayé son choix avec ce deuxième motif, la délibération décisionnelle se contentant de constater « *l'intérêt économique du recours au contrat de partenariat par rapport à l'alternative possible du recours classique à une maîtrise d'ouvrage par la ville.* » à partir de trois éléments : un gain budgétaire escompté (-13 %), l'avantage de n'avoir qu'un seul interlocuteur et des délais de livraison plus rapides (8 mois d'écart) et plus fiables.

Par une décision du 1^{er} septembre 2015, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a définitivement validé le choix de la formule du PPP. Contrairement au juge de premier ressort qui avait annulé la délibération approuvant les termes du contrat de partenariat et la décision par laquelle le maire l'a signé, le juge d'appel a considéré que le recours à cette formule était, en l'espèce, justifié par la complexité des aspects environnementaux.

8.1.2 – Un dialogue compétitif riche qui n'a pas couvert tous les besoins

8.1.2.1 – Un dialogue compétitif mené conformément au cadre annoncé

Le dialogue compétitif a été organisé en deux étapes avec des séances d'audition : une première étape ouverte aux candidats admis à concourir en vue de sélectionner les quatre meilleures propositions initiales, chaque candidat en présentant deux élaborées avec des cabinets d'architecte différents ; une deuxième phase décisionnelle ouverte seulement aux auteurs des quatre meilleures propositions initiales, invités à les développer en propositions intermédiaires. Conformément à l'ancien article L. 1414-7 du CGCT, ces modalités d'organisation ont été annoncées dans l'avis d'appel public à candidature et dans le règlement de la consultation. L'avis d'appel public a été diffusé dans trois supports durant l'été 2010 : dans le bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) du 29 juillet 2010, dans le journal officiel de l'Union européenne (JOUE) du 30 juillet 2010 et dans le Moniteur des travaux publics du 6 août 2010. Avec une date limite de réponse arrêtée au 13 septembre 2010, la ville a laissé aux entreprises intéressées un peu plus de quarante jours pour se manifester. Bien que supérieur au minimum légal de 40 jours fixé à l'ancien article L. 1414-6 du CGCT aujourd'hui abrogé, le délai ouvert peut apparaître comme bref au regard à la fois de l'envergure du projet, des dates estivales de publication des avis, et de l'obligation pour chaque soumissionnaire, d'associer à sa candidature deux cabinets d'architecte différents.

²⁰⁹ cf. 8.1.5.4

Les six candidats qui se sont déclarés dans le délai fixé ont tous été déclarés « *admissibles* », le 24 septembre 2010, par la commission prévue par l'ancien article L. 1414-6. Leur nombre coïncidait avec le nombre maximal de candidats signalé dans l'avis public²¹⁰, avec lequel la ville souhaitait mener le dialogue compétitif. Dans le délai prévu²¹¹, chacun a remis deux propositions initiales, soit douze au total, dont quatre ont été retenues pour participer à la deuxième phase décisionnelle après une audition et une série de questions écrites. La commission prévue par l'ancien article L. 1414-6 n'étant compétente que pour dresser la liste des candidats admis à concourir, le maire a directement choisi les quatre « *finalistes* » invités à développer une proposition intermédiaire par une décision datée du 24 janvier 2011 prise au vu d'un résumé des douze propositions et d'un document de notation. Établis par les services, ces deux documents classent les douze dossiers de candidatures en fonction des mêmes critères d'admission et clé de pondération que ceux utilisés pour le choix final, conformément au règlement de consultation : qualité architecturale, urbanistique et fonctionnelle (35 %), coût global de l'offre, répartition des risques et robustesse de la structure financière (30 %), respect des objectifs de performances, en particulier en matière de développement durable (30 %), et part de l'exécution du contrat que le candidat s'engage à confier à des PME et pénalités associées (5 %).

Le dialogue compétitif a permis de trancher les aspects environnementaux et la recherche de la meilleure combinaison énergétique possible, constitutifs de la complexité. Pour autant, et malgré des options différentes entre les offres, le critère du respect des objectifs de performances n'a pas été particulièrement discriminant, le meilleur projet n'obtenant que trois points de plus que celui estimé comme le moins bon. Deux critères ont été décisifs : le critère architectural (14 points d'écart entre les deux notes extrêmes et un écart-type de 5) et le coût global de l'offre (9 points d'écart entre les deux notes extrêmes et un écart-type de 4). L'offre finalement retenue le 7 octobre 2011, qui s'est classée deuxième pour chacun des critères, émanait du mandataire Cirmad-Bouygues et du cabinet d'architecte Paul Andreu et Thomas Richez associés. Elle s'était classée au deuxième rang lors de la phase de sélection des quatre finalistes, tous critères confondus.

Le contenu du contrat de partenariat a été approuvé par le conseil municipal le 19 décembre 2011. De façon classique, il assigne quatre missions au partenaire privé, la société de projet Urbicité, filiale de Bouygues Construction : la conception et la construction du bâtiment, la mobilisation de ressources de financement temporaires (emprunt et fonds propres du partenaire privé), le maintien du bâtiment à l'état neuf pendant les vingt années de la phase d'exploitation du contrat, et l'exploitation de l'énergie produite par le bâtiment.

8.1.2.2 - Le rajout d'un équipement supplémentaire par avenant

Après la signature du contrat, la ville a souhaité, en matière de restauration collective et dans un souci de qualité, faire réaliser sur place l'ensemble des préparations et cuissons longues, ce qui a nécessité d'étendre la surface de cuisine et d'acquérir des équipements spécifiques (« *scramble* » ou « *self-éclaté* »). Considérant que l'imbrication entre les équipements du self et le bâtiment obligeaient à confier cette prestation au partenaire privé, la ville a passé un avenant au contrat en invoquant l'article 13.2 du contrat. Par application de la méthode dite à « *prix coûtant majoré* » décrite à cet article (coût réel des travaux majoré de 10 %), le prix a été arrêté à 904 320 € HT dans l'avenant du 14 février 2014.

8.1.3 – Un bâtiment livré quatre jours après l'expiration du délai contractuel avec de nombreuses réserves et le paiement de pénalités par le partenaire

Tandis que la délibération initiale n° 2010-0387 du 19 juillet 2010 retenait le dernier semestre 2013 comme horizon de livraison, le contrat de partenariat a d'abord arrêté le 15 juin 2014²¹² comme date de mise à disposition du bâtiment, avant de la repousser au 17 juillet 2014 par un avenant n° 2 datée du 7 mai 2014, en raison surtout de demandes techniques nouvelles exprimées en cours d'exécution par la ville. Le procès-verbal de réception a finalement été signé le 21 juillet 2014, avec un retard de quatre jours par rapport à l'échéance contractuelle sanctionné par 89 000 € de pénalités²¹³ et avec de multiples réserves : 1 130 en tout dont 70 contestées par Urbicité. Au terme du délai contractuel de trois mois de levée, 200 réserves environ demeuraient ce qui a conduit la ville à se prévaloir de l'article 31 (prévention et règlement des litiges) relatif à l'ouverture d'une dernière phase de trente jours de règlement amiable. À son issue et après une ultime visite de constat contradictoire in situ fin novembre 2014, une quarantaine de réserves se rapportant à la construction du bâtiment et à l'espace restauration du cinquième étage étaient toujours pendantes dont six contestées par le partenaire privé. La ville a alors réclamé les pénalités de retard pour réserves non levées, à hauteur de leur valeur maximale : 556 000 €.

²¹⁰ 3 au minimum et 6 au maximum

²¹¹ dix semaines après l'envoi du dossier de consultation et du dialogue

²¹² Selon le contrat, 29,5 mois à compter de la date d'entrée en vigueur du contrat de partenariat soit le 2 janvier 2012, date de sa notification au titulaire.

²¹³ Certificat de pénalité émis le 30 septembre 2014

Elle a simultanément constaté la livraison d'une surface plus réduite que celle convenue, défaut attribué à la présence inattendue d'un réseau téléphonique sur le terrain d'assiette. La diminution de surface affecte principalement le sous-sol et le rez-de-chaussée avec comme conséquences une réduction des hauteurs sous plafond de certains espaces sur ces deux niveaux, des non-conformités contractuelles et des nuisances d'usage au quotidien (forte inclinaison de la rampe d'accès des véhicules incompatible avec un accès vélos qui a donc dû être dissocié, faible hauteur sous plafond dans le sous-sol et le local reprographie du rez-de-chaussée, nombre limité de places de stationnement voitures, absence de compacteur vélos, non accessibilité du quai de déchargement logistique au plus de 3,5 tonnes...). La responsabilité « *des écarts au contrat* » a été imputée au partenaire privé par application de deux articles du contrat :

- l'article 5.3.1 qui dit que le titulaire est réputé prendre « *les terrains dans l'état dans lesquels ils se trouvent sans aucune garantie de la ville et sans pouvoir élever aucune réclamation et/ou former aucun recours contre la ville pour quelque cause que ce soit et notamment pour des raisons de mitoyenneté, d'erreur dans la désignation, de défaut d'alignement, de mauvais état du sol et du sous-sol, de vices apparents ou cachés* » ;

- l'article 5.3.3 qui indique que « *le titulaire supporte seul toutes les conséquences de la survenance de tout autre risque lié à l'état du sol et du sous-sol (...)* ».

Afin de clôturer définitivement les différends et prévenir tous nouveaux litiges liés aux pénalités, aux réserves, aux écarts au contrat et aux surcoûts qu'Urbicité estime avoir supportés après la découverte d'un réseau téléphonique, les deux partenaires ont choisi de transiger au moyen d'un protocole approuvé par la délibération n° 2016-477 du 12 décembre 2016 comportant deux engagements : le règlement par Urbicité d'une somme de 860 000 € et la renonciation des deux parties à tout recours. La somme de 860 000 € correspond au résultat arrondi de l'addition de deux sortes de pénalités : celles pour retard dans les levées de réserves (556 000 €) et celles dues au titre des écarts au contrat dont la diminution de la surface utile (305 310 €). Le protocole stipule qu'elle sera payée par Urbicité, après homologation de la transaction par le tribunal administratif de Bordeaux, ou notification de l'irrecevabilité de la demande d'homologation. En tout, le partenaire devrait régler à la ville 949 000 €, en rajoutant les pénalités de retard de livraison (89 000 €) au montant du protocole. Dans l'hypothèse où le tribunal administratif opposerait un refus de fond à l'homologation, les deux partenaires se sont engagés à se rencontrer pour négocier une nouvelle transaction.

Les équipements relatifs à l'avenant n° 1 ont été mis à disposition avec un peu d'avance (5 août 2014 contre le 18), également avec des réserves toutes levées aujourd'hui.

8.1.4 – Un bâtiment dont le bilan énergétique n'était pas encore positif en 2016

8.1.4.1 – Des caractéristiques fonctionnelles qui répondent aux attentes

Le bâtiment, qui compte huit étages (plus un niveau de sous-sol) et occupe 21 500 m² SHON (surface hors-cœuvre nette), se divise en deux : un volume en pierre minérale en bas et un volume en verre en haut. Ce parti pris architectural vise à assurer une liaison esthétique entre le centre historique de Bordeaux et le quartier de Mériadeck. Bénéficiant au cinquième étage d'un lieu de restauration collective ouvert depuis le 1^{er} septembre 2014 à tous les agents municipaux²¹⁴, de postes de travail modulaires, et de beaucoup d'éclairage naturel selon la ville, l'immeuble regroupe environ 840 agents auparavant répartis sur une quinzaine de sites, dont les équipes du CCAS. Les services d'accueil au public (1 000 visiteurs par jour) sont tous situés en rez-de-chaussée, dans un espace de 1 500 m², avec un accès principal par la rue Claude Bonnier pour privilégier la proximité du tramway²¹⁵. Seul bémol, la découverte d'un réseau informatique et téléphonique non déplaçable a réduit l'offre de stationnement : 46 emplacements pour les véhicules motorisés et 276 pour les vélos à comparer à une offre prévisionnelle au contrat de 51 véhicules motorisés et 300 places de vélos.

En contrepartie de son ouverture, six bâtiments ont été libérés et l'Hôtel de ville abrite moins de services qu'auparavant²¹⁶.

8.1.4.2 – Des aspects environnementaux à stabiliser

Le bâtiment est équipé de 1 500 m² de panneaux photovoltaïques et d'un dispositif de géothermie chaude et froide, avec un transfert de l'excédent d'énergie frigorifique vers le musée des Beaux-Arts voisin. L'énergie produite est censée excéder d'au moins 10 %, les besoins en eau chaude, en refroidissement et chauffage du bâtiment, mais pas couvrir tous les besoins électriques.

²¹⁴ D'une capacité de 1 000 repas par jour, 700 repas y sont servis en moyenne.

²¹⁵ Le titulaire du contrat était le seul, parmi les candidats, à proposer cet accès.

²¹⁶ Y sont désormais logés : le bureau du maire et son cabinet, les bureaux des adjoints, la direction générale des relations internationales, la direction de la communication et de la presse, le secrétariat général et le secrétariat du conseil municipal, le conseil du développement économique et social de la ville (CODES), la direction de l'accueil et de la citoyenneté, la partie administrative et le service de vidéosurveillance de la police municipale, le service des élections, le standard et les locaux techniques informatiques principaux. L'annexe de l'Hôtel de ville héberge la direction générale des affaires culturelles et bientôt le service des objets trouvés.

Sur la base du premier bilan correspondant à la période 2014/2015, l'énergie issue des panneaux photovoltaïques ne représentait que 32 % de l'énergie électrique consommée par le bâtiment (749 MWh²¹⁷ consommés pour 241 MWh produits). Utilisée pour faire fonctionner les installations de production de chaud ou de froid, une partie a été réinjectée sur le réseau public d'électricité. Sa fourniture n'est pas gratuite pour la ville qui l'achète à des tarifs contractuels qui seraient, selon elle, inférieurs de 11 % environ aux prix publics. Cette dernière estimation correspond à la différence entre le tarif contractuel en vigueur pour les réseaux de chaleur (141,82 € MWh) et celui appliqué par le réseau Ginko pour l'alimentation du groupe scolaire Vaclav Havel (157 € MWh).

Établis par différence entre l'énergie produite par la toiture photovoltaïque du bâtiment, y compris celle qui sera externalisée vers le musée des Beaux-Arts quand celui-ci disposera des installations techniques nécessaires, et l'énergie consommée par des usages identifiés au contrat²¹⁸, les deux premiers bilans annuels énergétiques de la cité municipale (2014/2015 et 2015/2016) sont déficitaires. L'application de cette formule au premier exercice 2014/2015 a ainsi constaté un déficit de 69 MWh, avec une production de 456 MWh (241 MWh au titre de la production photovoltaïque et 215 MWh au titre de la neutralisation de la future externalisation vers le musée) et une consommation de 525 MWh. Les partenaires veulent enrichir l'approche en intégrant dans le calcul des éléments de modulation pour tenir notamment compte de la rigueur annuelle du climat ou de l'usage du bâtiment. Encore en cours d'élaboration avec le partenaire, le futur modèle de bilan énergétique ne sera mis en service qu'avec l'agrément des deux parties, conformément aux points 3 et 4 du paragraphe 1) sous paragraphe 2) de l'annexe 3 du contrat.

Le déclenchement du mécanisme de bonus/malus en cas d'écart patent entre la consommation et l'énergie produite, qui devait être mis en place lors de la deuxième année de mise en service (2015/2016), a été décalé à la suite des difficultés du prestataire à conclure le contrat de revente de l'énergie photovoltaïque produite et dans l'attente de la validation du nouveau modèle de bilan énergétique. Décrit à l'annexe 3 du contrat, il prévoit que lorsque la consommation sera inférieure de 10 % à l'énergie produite, les deux parties se partageront l'excédent (bonus) revendu par le partenaire privé ; a contrario, lorsque la consommation sera supérieure de 10 % à l'énergie produite, la ville prendra à sa charge 20 % du surcoût et le partenaire privé 80 % (malus).

La ville assure qu'au vu des rapports mensuels des énergies produites et consommées, le bilan énergétique du bâtiment sera désormais positif. La chambre en prend note. Elle **recommande à la ville de porter annuellement à la connaissance du conseil municipal, le bilan énergétique annuel de consommation dont le caractère excédentaire a justifié le recours à un contrat de partenariat.**

8.1.5 – Un projet entièrement financé par la ville

8.1.5.1 – Un équilibre prévisionnel non atteint sur les coûts de construction

8.1.5.1.1 – Un écart de 5 M€ en euros constants 2010 sur le coût des travaux et prestations après prise en compte des pénalités

coût de l'ouvrage en HT	57,509 M€
coûts de construction	55,134 M€
dont construction initiale	54,230 M€
dont coût de la cuisine et scramble (avenant 1)	0,904 M€
frais divers	1,174 M€
dont frais de conseil	0,416 M€
dont frais de management	0,258 M€
dont frais SPV (société projet)	0,205 M€
dont frais de pré-exploitation	0,295 M€
coûts financiers	0,978 M€
dont commissions d'engagement	0,372 M€
dont intérêts de préfinancement	0,472 M€
dont commissions d'arrangement	0,134 M€
besoin en fonds de roulement payé par la ville	0,223 M€

source : CRC et réponse ville

²¹⁷ MWh= mégawattheures

²¹⁸ chauffage, rafraîchissement, pompes et moteurs des centrales de traitement d'air et du réseau de distribution, eau chaude sanitaire

La délibération de principe du 19 juillet 2010 estime « *en hors taxe, l'enveloppe prévisionnelle des travaux, honoraires et frais divers* », à environ 50 M€ « *valeur 2010* » hors foncier et hors équipements (« *de l'ordre de 50 M€* »), et les seuls coûts de travaux du bâtiment à 42 M€. Le coût hors taxe de l'ouvrage, qui s'élève à 57,509 M€ dont 2,7 M€ d'achats immobiliers, est supérieur de 0,441 M€ à la prévision retenue au moment de la signature du contrat (57,068 M€). Le poids des dépenses nouvelles relatives à la modification de la cuisine et à la réalisation du « *scramble* » (+0,9 M€) a été en partie amorti par un amoindrissement des dépenses financières (-0,389 M€) et des frais de montage de la société-projet (-0,075 M€). Manque à ce décompte, le montant des travaux que la ville est appelée à financer en vue de renvoyer vers le musée des Beaux-Arts voisin, une partie de l'excédent de l'énergie produite.

En euros constants 2010, la différence entre la prévision de départ (50 M€), avant signature du contrat, et le coût réel de l'ouvrage (56,15 M€) s'élève à 6 M€ en raison de la non prise en compte des achats immobiliers en 2010 (2,7 M€) et d'une sous-estimation de 3,3 M€ du coût des autres prestations. Elle est ramenée à environ 5 M€ si l'on tient compte des pénalités supportées par le partenaire (949 000 € en tout).

8.1.5.1.2 – Un coût total d'acquisition des terrains respecté (8 M€)

Le coût total d'acquisition des différents lots de l'immeuble de la Croix du Mail nécessaires à l'édification de la cité municipale a été globalement conforme à la somme des prévisions de France Domaine (8 M€). Les délibérations relatives à ces opérations²¹⁹ n'ont pas chiffré le coût de démolition de l'immeuble de la Croix du Mail supporté par la ville (0,962 M€ HT) en vue de livrer un terrain nu au partenaire privé, conformément au contrat de partenariat.

lots achetés	prix d'acquisition	m ²	estimation FD	commentaire
19 lots SCPI 7 rue Claude Bonnier :	1 835 500	985	1 900 000	inférieur estimation France Domaine
22 lots CDC 7 rue Claude Bonnier :	1 850 000	937	1 968 600	inférieur estimation France Domaine
22 lots rég indep 7 rue Claude Bonnier :	1 710 000	964	1 940 000	inférieur estimation France Domaine
6 lots SARL MESSINE 8-10 rue Claude Bonnier :	522 350	307	597 900	par échange d'un bien communal d'une valeur de 500 000 + soule de 22 350 € (pas d'estimation de la valeur du déménagement des services installés dans l'immeuble de la rue Elisée Reclus)
3 lots SCI 8-10 rue Claude Bonnier :	631 435	160	560 000	supérieur à l'estimation FD
5 lots ARAPL 8-10 rue Claude Bonnier :	1 500 000	617	1 115 000	supérieur à l'estimation FD car indemnité d'éviction nons estimée dans l'avis de FD
total	8 049 285	3970	8 081 500	

sources : données ville

8.1.5.2 – Des cessions immobilières qui ont financé les subventions au contrat de partenariat à hauteur de l'enveloppe prévue (30 M€)

La ville a apporté 29,6 M€ de subventions au contrat de partenariat en plusieurs tranches, financées selon la délibération du 19 décembre 2011, par des ventes patrimoniales : l'immeuble Gaz de Bordeaux, le 5 octobre 2011 (4,5 M€), les bâtiments de Santé Navale (14 M€) ainsi que cinq bâtiments libérés par les services municipaux (4 en 2014 pour 6,43 M€ et la cession en 2015 de l'immeuble située au 11 rue Père Louis de Jabrun et de ses parkings pour 4,64 M€). Aujourd'hui pratiquement atteint, l'objectif budgétaire sera vraisemblablement dépassé grâce à la vente programmée de l'ensemble immobilier occupé par les services du CCAS qui ont rejoint la cité municipale.

8.1.5.3 – Le bilan financier du PPP²²⁰

Le contrat prévoit le versement au partenaire de cinq redevances pour rémunérer la construction et l'entretien du bâtiment ainsi que le remboursement des impôts et taxes non intégrés dans les redevances, et en retour, la rétrocession à la ville des recettes annexes sur la production d'énergie.

8.1.5.3.1 – Une redevance financière figée

La redevance financière (R.1) représente plus de la moitié des redevances à payer sur la durée du contrat en exploitation. D'un montant de 35 M€ sur vingt ans, elle se compose de deux éléments : un premier afférent au remboursement et à la rémunération de l'emprunt souscrit pour financer le projet (R.1.A) et un second à la rémunération et au remboursement des fonds propres du partenaire (R.1.B). Dans un objectif de prévisibilité, les deux éléments sont figés pour la durée restante du contrat.

²¹⁹ Délibérations n° 2010-0542, 2010-0543, 2010-0544, 2010-0626, 2010-0717 et 2010-0718.

²²⁰ Les montants cités dans cette partie proviennent de la dernière version de l'annexe 18 du contrat de partenariat.

		HT	TTC
R1A1	emprunt ayant fait l'objet d'une cession Dailly	25,8 M€	25,9 M€
R1A2	rémunération	7,9 M€	9,5 M€
R1A	total	33,7 M€	35,4 M€
R1B1	fonds propres du partenaire	0,8 M€	1,0 M€
R1B2	rémunération	0,5 M€	0,6 M€
R1B	total	1,3 M€	1,5 M€
total des redevances financières sur la durée du contrat		35,0 M€	36,9 M€

Source: CRC, données ville

La valeur de R.1.A a été arrêtée, le 22 juillet 2014, au taux de 3,05 % augmenté d'une marge de 115 points de base (1,15 %) ²²¹. Même si ces conditions financières peuvent apparaître comme moins intéressantes que les offres récentes de taux pour des emprunts de vingt ans, elles allègent la charge cumulée de R1A de près de 5 M€ par rapport à la prévision retenue au moment de la signature du contrat (38,6 M€). Arrêtée à partir d'un taux de rentabilité interne (TRI) théorique de 11 %, la rémunération des fonds propres remboursables en 9,5 années (0,5 M€ en hors taxe) représentera au terme du contrat 62,5 % de leur valeur (0,8 M€ en hors taxe). À titre de comparaison, le contrat de partenariat relatif à la construction et à l'exploitation du Grand Stade a retenu un TRI de 15,55 %.

8.1.5.3.2 – Les autres redevances incombant à la ville

Comme dans tout PPP, la ville va acquitter d'autres redevances :

- une redevance de maintenance (R2 maintenance) et deux redevances gros entretien renouvellement, l'une (R3 GER programmé) pour couvrir les opérations inscrites au plan pluriannuel de gros entretien et de renouvellement d'équipements, l'autre (R4 GER non programmé) pour financer toute autre opération non incluse dans les redevances R2 et R3. Le solde du compte de R4 restera acquis au partenaire en fin de contrat contrairement à celui de R3 ;
- une redevance propreté-hygiène (R5) rémunérant les prestations définies à l'annexe 12 du contrat ;
- une redevance de gestion (R6) couvrant les frais de gestion de la société-projet (R6A) et les impôts et taxes à sa charge (R6.B). Aucune annexe au contrat n'expose l'assiette des frais de gestion, ni la liste des impôts et taxes concernés. À la lecture de l'article 28 du contrat, la partie fiscale de la redevance R6 paraît néanmoins correspondre à la fiscalité liée à la structure du contrat (impôt sur les sociétés principalement).

8.1.5.3.3 – La question particulière de la fiscalité

La plupart des impôts et taxes sont payés par la ville par le biais du versement de la redevance R6 pour l'impôt sur les sociétés d'une part, et par la refacturation ²²² des autres taxes dont les taxes locales d'autre part (taxes foncières, contribution économique des entreprises, redevance d'archéologie préventive, taxe de publicité foncière et salaire du conservateur des hypothèques liés à la publication du contrat de partenariat, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, etc.). Contrairement au contrat de partenariat du stade, celui de la cité administrative ne présente pas, dans le modèle financier définitif, d'estimation du montant des impôts refacturés. La ville, qui avait évalué la dépense correspondante à 870 000 € en 2011 sur la durée du contrat, a indiqué que les premières dépenses réglées à ce titre sont faibles en raison, entre autres de la destination publique du bâtiment et de l'exonération permanente de taxe foncière qui en découle. En 2015, deux sommes ont été réglées : 32 830 € de contribution sociale de solidarité des sociétés au titre de l'exercice 2014 et 171 € de cotisation foncière des entreprises.

8.1.5.3.4 – Des recettes annexes d'un montant a priori symbolique

Le contrat oblige le partenaire à apporter, en déduction des redevances, les recettes annexes résultant de la vente de l'électricité produite à partir des panneaux photovoltaïques et non consommée. Difficile à estimer, aucune prévision n'a été inscrite au modèle financier arrêté à un moment où la date de raccordement au réseau ERDF/ENEDIS ainsi que le prix de rachat fixé par la commission de régulation de l'énergie ²²³ (CRE) n'étaient pas connus. La ville, qui mise sur une recette annuelle de l'ordre de 30 000 € HT, a annoncé que le versement des recettes annexes débutera en juillet 2017.

²²¹ Plus deux commissions, l'une d'engagement (0,30 %) et l'autre d'arrangement (0,50 %). Source : rapport annuel 2014 (page 187)

²²² cf. annexe 25 du contrat

²²³ prix de rachat fixé par la CRE au terme des processus d'appel d'offres qui interviennent une fois l'installation photovoltaïque déployée

8.1.5.4 – Un contrat dont le coût total s'élèvera à 78,1 M€ sur vingt ans

sur la durée du contrat (vingt ans)		en valeur courante				en valeur réelle 2010	
		total HT	par place**	total TTC	par place**	total HT	total TTC
R1	redevance financière *	34,992 M€	41 167 €	36,912 M€	43 426 €	34,992 M€	36,912 M€
R2	redevance maintenance	10,904 M€	12 828 €	13,085 M€	15 394 €	7,950 M€	9,540 M€
R3	redevance GER programmé	10,295 M€	12 112 €	12,354 M€	14 534 €	7,078 M€	8,494 M€
R4	redevance GER non programmé	0,644 M€	758 €	0,773 M€	909 €	0,443 M€	0,532 M€
R5	redevance propreté et hygiène	7,428 M€	8 739 €	8,914 M€	10 487 €	5,510 M€	6,612 M€
R6	redevance gestion	4,141 M€	4 872 €	4,969 M€	5 846 €	3,270 M€	3,924 M€
	dont frais de gestion (hors impôts)	3,751 M€	4 413 €	4,501 M€	5 296 €	2,880 M€	3,456 M€
R7	-recettes annexes éventuelles	0,000 M€		0,000 M€		0,000 M€	0,000 M€
bilan du contrat stricto sensu		68,4 M€	1 620 €	77,0 M€	1 824 €	59,2 M€	66,0 M€
Impôts et taxes non intégrés aux redevances		0,9 M€	21 €	1,0 M€	25 €	0,6 M€	0,8 M€
estimation du coût du contrat de partenariat		69,3 M€	1 641 €	78,1 M€	1 849 €	59,9 M€	66,8 M€

* Le FCTVA que la ville récupérera sur l'emprunt cédé a été déduit des montants TTC.

**pour 850 postes de travail

Source: CRC, données ville

La ville ne récupère pas la TVA sur toutes les composantes du contrat à l'exception sans doute des recettes annexes éventuelles, le bâtiment n'ayant pas une destination industrielle ou commerciale²²⁴. Les remboursements en capital de la dette cédée sont néanmoins éligibles au fonds de compensation pour la TVA (FCTVA). Après intégration des flux de TVA, le coût pour la ville du contrat de partenariat peut être estimé, sur vingt ans, à 78,1 M€ en euros courants. En euros constants 2010²²⁵, il est supérieur d'environ 10 M€ au coût prévisionnel calculé par les auteurs du rapport d'évaluation préalable (66,8 M€ contre 56,2 M€ à la page 65).

8.1.5.5 – Un coût complet de construction et d'entretien sur vingt ans de 118 M€ en euros courants

Le « coût complet » du bâtiment, qui agrège les coûts de construction couverts ou non par le contrat de partenariat aux dépenses financières, de maintenance et d'exploitation prévues au contrat est entièrement à la charge de la ville. Sur vingt ans, il s'élèvera à environ 118 M€ comprenant 9,4 % de surcoût imputable à l'inflation (différence entre les flux du contrat en euros courants et en euros constants 2010).

EMPLOIS		RESSOURCES	
coût de l'ouvrage couverts par le contrat de partenariat	57,509 M€	capital de la société projet	0,205 M€
		dette subordonnée de la société projet	0,601 M€
		emprunt du contrat	25,799 M€
		subventions ville au contrat de partenariat	30,000 M€
		dépenses directement supportées par la ville	62,326 M€
acquisitions des parcelles	8,049 M€	dont coût de démolition	0,965 M€
coût de démolition TTC-FCTVA	0,965 M€	dont avenant 1 du PPP (cuisine et scramble)	0,904 M€
AMO TTC	0,541 M€	dont achat des parcelles	8,049 M€
réseaux et équipements informatiques	0,442 M€	dont assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)	0,541 M€
coûts de consultation (offres non retenues)	1,260 M€	dont coûts de consultation	1,260 M€
coûts du PPP sur 20 ans en TTC	50,165 M€	dont coûts des réseaux et équipements inform.	0,442 M€
dont coûts financiers	10,070 M€	dont coût des redevances du PPP sur 20 ans (hors remboursement du capital de la dette (R1A1) et des fonds propres du partenaire(R1B2))	50,165 M€
dont redevance maintenance	13,085 M€		
dont redevance GER programmé	12,354 M€		
dont redevance GER non programmé	0,773 M€		
dont redevance propreté et hygiène	8,914 M€		
dont redevance gestion	4,969 M€		
-pénalités payées par le partenaire	0,949 M€		
total des emplois	117,983 M€	-pénalités payées par le partenaire	0,949 M€
		total des ressources	117,982 M€

Source: CRC

²²⁴ À la différence du Grand Stade.

²²⁵ à partir des estimations portées dans le modèle financier définitif

8.2.1 – Un projet complexe et évolutif partiellement piloté par la ville

8.2.1.1 – Des objectifs généraux énoncés dès septembre 2009

Après plusieurs années de discussion, la mise en service d'un centre culturel touristique du vin figurait dans le dossier de candidature de la ville comme capitale européenne de la culture en 2013. Nonobstant l'échec de cette démarche, la ville a continué en 2009 de préciser les contours de ce projet de nouvel équipement avant de faire adopter, le 28 septembre 2009, une délibération qui en fixe les principales dimensions : partenariale avec la création d'une association préfiguratrice réunissant les différentes parties publiques et privées qui s'étaient alors déclarées prêtes à participer au financement²²⁶, architecturale²²⁷, touristique²²⁸ et vitivinicole²²⁹. À cette occasion, lors des débats du conseil municipal, une première indication du coût du projet a été fournie : « une enveloppe budgétaire approximative entre 45 et 55 M€ » pour un équipement de 10 000 m².

8.2.1.2 – Une cité construite par la ville en fonction d'orientations déterminées par l'association préfiguratrice

En matière de construction et d'exploitation, la ville a indiqué que plusieurs scénarii avaient été envisagés :

- la création d'une société d'économie mixte locale permettant d'associer tous les partenaires du projet, publics et privés. Cette option aurait quand même nécessité l'organisation d'une mise en concurrence quel que soit le montage contractuel retenu ;
- la création d'un syndicat mixte permettant d'associer les collectivités publiques et la CCI, mais écartant les partenaires privés ;
- la prise en charge du dossier par l'association de préfiguration et la passation éventuelle d'un contrat global de type contrat de partenariat public-privé. Les deux premiers marchés d'études conclus par la ville lui avaient d'ailleurs été transférés en janvier 2010.

La ville et les autres membres de l'association ont finalement écarté ces différentes possibilités pour s'orienter vers une maîtrise d'ouvrage municipale. Ce choix aurait été privilégié, selon les services, pour que la ville conserve le contrôle de l'opération, et notamment des choix architecturaux et scénographiques non finalisés en 2011. Cette allégation n'est pas entièrement corroborée par l'instruction : la lecture des délibérations et des procès-verbaux confirme l'importance de la dimension partenariale des grandes orientations, préparées au sein de l'association préfiguratrice puis entérinées sans modification en conseil municipal comme, par exemple, le modèle économique. L'association est d'ailleurs la commanditaire de l'étude des retombées économiques produite par un cabinet privé. La qualité de maître d'ouvrage de la ville peut expliquer qu'elle ait assumé seule le dépassement de l'enveloppe budgétaire prévu pour la construction. L'appel au mécénat a rajouté aussi une dimension fiscale au projet, contraignant à bien dissocier en gestion les activités d'intérêt général des activités économiques, et à déléguer les premières à un organisme sans but lucratif, ce qui écartait d'emblée l'hypothèse de création d'une société anonyme d'économie mixte locale.

Le choix de la maîtrise d'ouvrage municipale n'a pas été formalisé dans une délibération municipale, l'évaluation comparative des différents modes envisageables de réalisation d'un projet n'étant alors pas encore obligatoire²³⁰. Il a été officiellement annoncé dans une délibération du 27 septembre 2010 relative à l'attribution d'une subvention complémentaire de 17 221 € à l'association préfiguratrice. Le marché d'études transféré à l'association encore en vigueur a alors été repris par la ville.

²²⁶ CUB, conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux (CIVB), chambre de commerce et d'industrie (CCI) et région

²²⁷ « architecture 'remarquable' en symbiose avec un contenu innovant sur le fond et sur la forme » selon la délibération

²²⁸ « un site incontournable de la visite touristique et culturelle de Bordeaux » d'envergure internationale et à destination du grand public « avec un objectif de 400 000 visiteurs annuels, correspondant à 20 % des touristes bordelais » selon la délibération

²²⁹ « le symbole de la reconnaissance de l'intérêt économique, touristique et culturel du vin » et « une vitrine de la filière vitivinicole départementale et régionale » selon la délibération.

²³⁰ L'article 40 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics oblige dorénavant à réaliser, avant le lancement de la procédure de passation, une évaluation ayant pour objet de comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet.

8.2.2 – L'appel au mécénat et ses conséquences

8.2.2.1 – La création dès 2011 d'un fonds de dotation pour collecter les dons des mécènes

La volonté d'impliquer dans le financement des acteurs privés, en particulier ceux du monde du vin, a conduit le conseil municipal à décider, le 28 mars 2011, de la constitution, aux côtés de l'association préfiguratrice, d'un fonds de dotation - « le fonds de dotation du centre culturel et touristique du vin » - au sens de l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Un tel fonds se crée comme une association loi de 1901 et se finance comme une fondation, cumulant ainsi les avantages de ces deux institutions. L'article 140 le définit comme « une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général ». Aucun fonds public, de quelque nature qu'il soit, ne peut lui être versé sauf cas très particuliers.

Sous sa première forme, le fonds de dotation n'était autorisé qu'à collecter des ressources sur un temps limité, avec une dissolution programmée au sixième mois suivant l'ouverture de l'équipement, et à les reverser exclusivement à la ville de Bordeaux « pour payer les travaux ainsi que les équipements et contenus notamment scénographiques exclusivement consacrés au Centre Culturel du Vin ²³¹ ». Dans un deuxième temps, le 23 juin 2014, les statuts ont été modifiés afin de conférer au fonds une durée de vie indéterminée et lui permettre d'apporter son aide à l'exploitant, y compris dans la recherche de l'équilibre de fonctionnement des activités culturelles. La deuxième phrase de l'article 1^{er} des statuts a été complétée en conséquence, pour autoriser le fonds de dotation à redistribuer ses revenus « à la Fondation qui sera reconnue d'utilité publique et qui exploitera la cité des civilisations du vin uniquement pour l'exercice de ses seules activités non lucratives culturelles prépondérantes ».

Le fonds a collecté 20 M€, soit le double de l'objectif minimum affiché le 28 mars 2011, auprès de 80 personnes morales donatrices dont 17 extérieures au monde du vin occasionnant pour l'État une dépense fiscale théorique de 12 M€²³². Les trois quarts de cette somme (15 M€) ont été affectées à la construction du bâtiment et un quart (5 M€) aux dépenses d'exploitation.

8.2.2.2 – Les conséquences en gestion

Concomitamment à cette création, la ville a interrogé les services fiscaux, au moyen de la procédure du rescrit fiscal²³³, en vue d'affranchir le fonds de dotation de toute dépense fiscale théorique, notamment en cas de revente de bouteilles de valeur apportées par des propriétaires de grands crus classés, et de s'assurer de l'éligibilité des dons au régime du mécénat. En réponse, les services fiscaux ont rappelé, dans trois rescrits²³⁴, que l'octroi de ces avantages exigeait de garantir le caractère non lucratif de la plupart des activités présentes dans la Cité, et ce faisant, ont posé plusieurs conditions pour y parvenir :

- confier la gestion de la Cité à une personne morale à but non lucratif conformément à l'article 140 précité de la loi n° 2008-776, mais non nécessairement de droit privé. En l'espèce, le choix de la ville et de ses partenaires s'est porté sur la formule de la fondation reconnue d'utilité publique exerçant à titre prépondérant une activité non lucrative à caractère culturel. Ses statuts ont été validés par le conseil municipal du 24 juin 2013. D'un montant de 1,5 M€, sa dotation a été constituée à parts égales par quatre membres fondateurs : la ville, la fondation Clarence and Anne Dillon Dunwalke trust, la caisse régionale du crédit agricole et le CIVB ;
- scinder très nettement les surfaces dédiées aux activités muséales de celles exploitées à des fins commerciales ;
- consacrer les espaces muséographiques à « la présentation des paysages, de la culture et de l'histoire du vin dans sa globalité » sans faire la promotion du territoire et des vignobles bordelais, ce qui constituerait une activité commerciale assujettie aux impôts commerciaux. Dans son courrier du 6 octobre 2011, l'administration fiscale précise « qu'il paraît possible de considérer que le centre présente un caractère culturel, nonobstant le caractère économique du sujet », s'il valorise « les aspects culturels et historiques de la vigne et de son exploitation dans un but de transmission aux générations actuelles et futures ». Cette condition a motivé le nom de la fondation, « Fondation pour la culture et les civilisations du vin » et le changement d'appellation de la Cité : Cité des Civilisations du Vin plutôt que centre culturel et touristique du vin avant de devenir la Cité du Vin en octobre 2015 ;

²³¹ Préambule des statuts (voir délibération du 28 mars 2011)

²³² Les dons effectués dans le cadre du mécénat d'entreprise ouvrent droit à une réduction fiscale égale à 60 % de leur montant.

²³³ Le rescrit fiscal est une réponse de l'administration fiscale aux questions que se pose tout contribuable sur l'interprétation d'un texte fiscal ou sur l'interprétation de sa situation de fait au regard du droit fiscal (article L 80 A 1° du livre des procédures fiscales - LPF). Cette prise de position engage l'administration.

²³⁴ 6 octobre 2011, 5 septembre 2013 et 29 avril 2015

- être en mesure de justifier que les dons sont dévolus au financement des espaces et de l'exploitation des seules activités non lucratives culturelles prépondérantes.

Les rescrits commandent aux partenaires de veiller à l'étanchéité entre activités culturelles et activités commerciales. La ville doit en particulier retracer distinctement en comptabilité l'affectation des dons de façon à les consacrer exclusivement au financement de « *la fraction des surfaces et équipements communs utilisée pour les seuls besoins de l'activité non lucrative culturelle de la fondation* ». En outre, le rescrit d'avril 2015 précise que la mise à disposition par la fondation d'espaces commerciaux ne remet pas en cause les termes des rescrits précédents « *sous réserve que la totalité des activités lucratives demeure accessoire, tant en termes de recettes que de moyens matériels et humains qui y sont consacrés, et tel que le ticket d'entrée acquitté pour accéder aux activités muséographiques ne soit pas nécessaire pour accéder aux espaces commerciaux, qui doivent demeurer indépendants* ». Le respect de ces conditions permet au fonds et à la fondation de n'acquitter la TVA que sur les activités commerciales clairement identifiées, exploitées directement (boutique du rez-de-chaussée) ou indirectement (bar à vin et restaurant). Il impose à la ville de prendre un certain nombre de précautions²³⁵

8.2.2.3 – Le développement par la fondation de son propre mécénat

En parallèle du fonds, la fondation a développé son propre mécénat auprès des entreprises (« *cercle des entreprises* ») et des particuliers (« *cercle des amis* ») afin de financer la programmation culturelle. Même si les donateurs du fonds de dotation sont désignés sous le vocable de « *mécènes bâtisseurs* », leurs dons peuvent aussi contribuer, depuis 2014, au financement des activités non lucratives culturelles prépondérantes. Les deux dispositifs couvrent donc partiellement le même champ avec une différence de cible fiscale : la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat du 21 août 2007, dite loi TEPA, autorise un donateur particulier à déduire de l'impôt sur la fortune, 75 % d'un don effectué en faveur d'une fondation mais non d'un fonds de dotation²³⁶. Il apparaîtrait plus cohérent d'affecter les nouvelles ressources collectées par le fonds de dotation, initialement créé pour bâtir la Cité du Vin, au renouvellement des contenus audiovisuels et multimédias, à défaut de la couverture d'une partie des dépenses d'amortissement, notamment celles relatives au maintien en l'état des caractéristiques architecturales du bâtiment.

8.2.3 – Un investissement hors taxe de 83 M€ plus coûteux que prévu pour la collectivité (+20 M€)

8.2.3.1 – Une maîtrise d'ouvrage complexe avec la passation de 101 marchés

Le projet s'est traduit par la passation de 101 marchés dont 11 sont supérieurs à 1 M€. Deux ont été précédés d'un dialogue compétitif (lot « *gros œuvre /clos couvert* » et « *compagnon de visite* ») et un, d'un concours d'architecture (maîtrise d'œuvre). La phase de consultation n'a donné lieu qu'à une seule contestation juridictionnelle qui a provoqué l'annulation par le tribunal administratif de Bordeaux de la procédure de passation du marché relatif aux productions audiovisuelles et multimédias à la suite d'un recours introduit par un candidat évincé. Une nouvelle consultation a ensuite été organisée, en mai 2014, sous la forme d'un appel d'offres restreint auquel ont répondu quatre entreprises mais non l'auteur du recours. Elle a abouti à attribuer le marché d'un montant de 305 528 € HT au prestataire déjà retenu à l'issue de la première passation.

S'il n'a pas révélé d'anomalies notables, l'examen des conditions de mise en concurrence de quelques lots témoigne d'un degré de concurrence réduit pour plusieurs d'entre eux. Cinq candidats ont ainsi répondu à l'avis du 7 juillet 2012 relatif au lancement d'un dialogue compétitif pour l'attribution du lot « *gros œuvre /clos couvert* », le plus important en montant.

Les trois candidats dont le dossier a été déclaré recevable ont été admis à concourir²³⁷. L'un de ces trois candidats, celui qui avait présenté l'offre initiale la plus coûteuse, n'est pas allé au terme des trois tours de dialogue et s'est retiré au terme du premier tour. Le choix du titulaire au prix de 28,2 M€ n'a donc reposé que sur la confrontation de deux offres complètes.

Chaque marché compte, en moyenne, deux à trois avenants. Certains en comptent beaucoup plus comme celui de la maîtrise d'œuvre (7 avenants). Au total, la différence entre les prix arrêtés au départ²³⁸ et ceux acquittés s'élève, pour tous les achats confondus, à 5,3 M€ soit 6,5 % du coût final. Les prix des marchés les plus importants, ceux d'une valeur supérieure à 1 M€, présentent des différences encore plus fortes (en moyenne, 8,6 % du coût de la prestation). Leur ampleur caractérise une définition perfectible des besoins et des montants retenus dans l'APD.

²³⁵ cf. 0

²³⁶ Les dons au fonds de dotation se déduisent de l'impôt sur les sociétés voire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

²³⁷ L'avis précisait que la ville ne retiendrait que de trois à cinq offres.

²³⁸ pour toutes les prestations y compris l'acquisition du foncier ou celles payées sur facture

	prix initiaux	prix payés après avenants et protocoles transactionnels	écart	
			en €	en %
FONCIER	3 969 110	4 058 228	89 118	2,2%
TRAVAUX	53 405 481	56 584 803	3 179 322	5,6%
HONORAIRES ET ASSURANCES	10 615 493	12 341 905	1 726 412	14,0%
CONTENUS MULTIMEDIA	4 402 529	4 651 062	248 533	5,3%
AMENAGEMENTS ET SYSTEME D'INFORMATION	3 764 602	3 788 179	23 577	0,6%
TOTAL	76 157 215	81 424 177	5 266 962	6,5%

Marchés > 1 M€	Montant initial H.T	Montant définitif	écart	
			en €	en %
gros œuvre - clos - couvert	28 216 921,41	29 585 591,80	1 368 670,39	4,6%
fluides	2 732 036,00	3 153 062,67	421 026,67	13,4%
électricité	3 988 270,00	4 597 467,16	609 197,16	13,3%
métallerie-serrurerie	2 297 388,00	2 298 469,51	1 081,51	0,0%
revêtements	1 867 176,53	1 885 813,47	18 636,94	1,0%
VRD	1 278 019,00	1 422 847,62	144 828,62	10,2%
aménagement généraux scénographiques	3 800 932,64	3 863 808,53	62 875,89	1,6%
fourniture, installation, programmation de matériels audio-visuels et olfactifs	2 173 564,99	2 261 446,11	87 881,12	3,9%
maîtrise d'œuvre	7 182 754,00	8 710 185,93	1 527 431,93	17,5%
Compagnons de visite	1 156 525,00	1 156 525,00	0,00	0,0%
productions audiovisuelles lot1	1 195 492,00	1 339 062,00	143 570,00	10,7%
			écart moyen	8,6%

Source: CRC

Les procès-verbaux de réception de 21 lots font état de très nombreuses réserves à lever dans des délais contraints. Les services ont assuré qu'elles sont toutes en voie de résolution et qu'ils n'en voient aucune susceptible d'aboutir à un contentieux.

Le 26 septembre 2016 et le 9 mai 2017, le conseil municipal a approuvé le versement de montants transactionnels : la première fois à cinq prestataires de façon à écarter tout risque de contestation pour une valeur totale de 412 735 € HT et la deuxième fois avec le groupement attributaire du lot « *gros œuvre /clos couvert* » contribuant à majorer son prix de 567 000 € environ par rapport à celui prévu à fin 2016 (29 59 M€ au lieu de 29,02 M€). En réponse à un extrait du rapport d'observations provisoires, le cabinet qui a assuré la maîtrise d'œuvre a précisé que les protocoles transactionnels ont été directement conclus par la ville, sans l'associer aux négociations, parfois en allant contre son avis. Son courrier énumère les facteurs qui expliqueraient le nombre d'avenants ainsi que l'écart entre les prix prévisionnels initiaux et les prix réels acquittés sur la partie travaux, après déduction des protocoles transactionnels, soit +2,1 M€ : des modifications de programme en cours d'opération apportées par « *l'exploitant* », la politique technique de la ville sur les acquisitions informatiques, des rectifications demandées par les différents fournisseurs, un changement imposé de références dans le calcul de la charpente, des aléas dont la découverte de massifs d'une ancienne entrée de la base sous-marine, et la prise en charge par Bordeaux de dépenses du « *compte prorata* » ou interentreprises²³⁹.

8.2.3.2 – Un coût de projet supérieur de 20 M€ à la prévision annoncée dans l'avant-projet définitif (APD)

L'APD approuvé par une délibération du 16 juillet 2012 avait évalué à 63 M€, le coût total de l'investissement, soit un montant déjà supérieur aux premières estimations fournies en conseil municipal au cours des années précédentes : 55,2 M€ le 30 mai 2011, un peu plus de 50 M€ le 28 mars 2011 et une enveloppe budgétaire comprise entre 45 et 55 M€ le 28 septembre 2009. La dépense finale hors taxe sera finalement supérieure de 20 M€ à l'estimation arrêtée dans l'APD de juillet 2012 (+32 %) pour atteindre 83 M€²⁴⁰, en rajoutant aux composantes des différents marchés transmis, le montant du protocole transactionnel (0,6 M€) passé avec le groupement de maîtrise d'œuvre en septembre 2016 en vue de tarir deux sources de litiges potentiels : la première portait sur les droits patrimoniaux de propriété intellectuelle, et donc sur l'exploitation de l'image du bâtiment, et la seconde sur la mission de dessin du mobilier que le maître d'œuvre estime avoir assumée, en plus, des missions contractuelles. Ce protocole consacre l'acquisition par la ville de l'exclusivité des droits d'exploitation et de reproduction de l'image du bâtiment²⁴¹, et le renoncement des deux parties à engager tout recours à propos de la mission relative au mobilier du bâtiment, en contrepartie du versement d'une somme de 0,6 M€ au maître d'œuvre (0,45 M€ au titre des droits d'image et 0,15 M€ de la mission sur le mobilier).

²³⁹ Il s'agit du compte mis en place lorsque plusieurs entreprises de divers corps de métiers interviennent simultanément ou se succèdent sur un chantier afin de gérer les dépenses d'intérêt commun.

²⁴⁰ cf. annexe 3

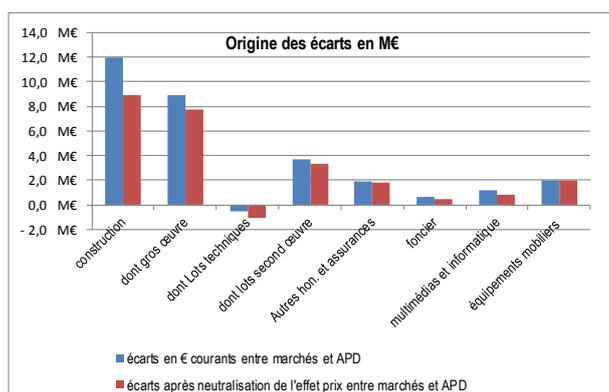
²⁴¹ moyennant quelques limites décrites au protocole

La ville avait reconnu cinq causes d'écart, fin 2014, lors de la présentation du budget 2015 pour une différence de près de 17,7 M€ :

- (i) la variation des prix entre la date de prévision et la date de réalisation (+3,3 M€) ;
- (ii) des dépenses supplémentaires (+8,3 M€) sur le principal marché public, celui relatif à la construction de l'ossature et de l'infrastructure dénommé « *gros œuvre /clos couvert* » ;
- (iii) la contractualisation d'une assurance dommage ouvrage pour 1,2 M€ ;
- (iv) l'absence de deux postes de dépenses dans l'APD : la conception et la réalisation du « *compagnon de visite* » d'une part (+1,8 M€) et l'acquisition du mobilier d'autre part (+1,6 M€). Le « *compagnon de visite* » désigne l'appareil fourni à chaque visiteur pour effectuer la visite dans des conditions innovantes avec un choix de huit langues. Il permet notamment d'interagir avec la scénographie. La ville ambitionne d'étendre son utilisation à d'autres lieux d'expositions et musées municipaux ;
- (v) un surplus de dépenses diverses (1,2 M€) reprises au travers d'une provision.

En admettant la différence imputable à l'évolution des prix déterminée par référence aux stipulations du cahier des clauses administratives générales, l'examen des pièces fournies en cours d'instruction a confirmé les causes identifiées en 2014. Il a mis en lumière une sous-estimation flagrante d'un deuxième lot, en plus du lot « *gros œuvre /clos couvert* » (+8,3 M€), celui dit de second œuvre (+3,3 M€²⁴²). Le caractère très approximatif de la prévision initiale du lot « *gros œuvre /clos couvert* » est attesté les offres initiales des trois candidats sélectionnés pour participer au dialogue compétitif, très nettement supérieures à 20 M€ (prévision de l'APD) :

- 1^{er} candidat non retenu : 46,8 M€ ;
- 2nd candidat non retenu : 33 M€ ;
- candidat retenu (GTM Bâtiment Aquitaine) : 35,94 M€.



Source: CRC

8.2.3.3 – Des dépenses supplémentaires entièrement assumées par la ville malgré un taux de cofinancement de 61 % sur la dépense hors taxe

Financements externes		
	prévision APD 2012	définitif
Mécénat (versement du fonds de dotation à Ville)	15 000 000	15 000 000
FEDER	12 000 000	12 000 000
Métropole	8 500 000	8 500 000
Conseil régional	5 500 000	5 500 000
Conseil Interprofessionnel du Vin de Bordeaux (CIVB)	5 500 000	5 500 000
Etat	3 500 000	2 000 000
CCI (hors Vinexpo)	500 000	500 000
Conseil général 33		1 000 000
total des cofinancements	50 500 000	50 000 000
charge budgétaire nette pour la ville en HT	12 532 754	33 066 057
Part des cofinancements sur le total des dépenses HT	80%	61%

Source: CRC

²⁴² Il s'agit de « l'habillage » intérieur : métallerie, cloisons, revêtements, menuiseries, mobilier de l'auditorium.

Les apports extérieurs ont couvert 61 % du coût du projet hors taxe avec une contribution de 20,5 M€ de deux acteurs privés, le fonds de dotation et le CIVB. La contribution financière réelle du secteur privé doit être appréciée sans perdre de vue la dépense fiscale théorique correspondante (9 M€ pour un apport de 15 M€ collecté par le fonds et affecté au financement de l'ouvrage), et les retours d'image ou de notoriété que les mécènes, qui sont dans leur grande majorité des acteurs reconnus de la filière vitivinicole, peuvent espérer retirer. Malgré ce fort taux de cofinancement, plus faible que celui espéré en 2012 (80 %), la ville a assumé seule l'intégralité des surcoûts, y compris ceux provenant de choix partenariaux (certains éléments de construction ou encore le « *compagnon de visite* »). Elle a apporté un concours finalement 2,6 fois supérieur à celui anticipé dans l'APD (33 M€ à comparer à 12,5 M€). Rien n'interdisait de mobiliser l'intégralité des dons collectés par le fonds de dotation (20 M€) et pas seulement les trois-quarts (15 M€).

8.2.4 – Un risque final d'exploitation supporté par la ville en dépit du caractère partenarial du projet

8.2.4.1 – Des activités qui doivent s'autofinancer...

Deux principes ont guidé le choix du modèle économique pour l'exploitation de la Cité du Vin qui a ouvert ses portes le 1^{er} juin 2016 : conserver le caractère partenarial public-privé du projet et encourager les financements privés, en particulier le mécénat. Ils ont incité la ville et ses partenaires, conformément d'ailleurs aux rescrits fiscaux, à choisir de déléguer l'exploitation à une fondation d'utilité publique spécialement créée à cet effet et à scinder très nettement la gestion des activités commerciales de celle des activités muséales. En matière de fréquentation, l'hypothèse de 425 000 visiteurs par an²⁴³ figurant dans l'étude d'activités produite par un cabinet privé en 2013 a été retenue.

La partie muséale de la Cité propose un circuit permanent de 3 000 m² axé sur la découverte des cultures du vin à l'aide de contenus audiovisuels et multimédias d'une durée de 4 à 5 heures, des expositions temporaires et des ateliers sensoriels et de dégustation. L'achat d'un billet ouvre l'accès du circuit permanent et des expositions temporaires, avec l'assistance du « *compagnon de visite* », mais non des ateliers qui sont soumis à une tarification particulière. Son prix (20 €) a été déterminé à partir d'un échantillonnage tarifaire composé entre autres des tarifs proposés par la cité de l'espace à Toulouse, le Mémorial de Caen, le musée de l'automobile de Turin et le musée de la musique à Vienne. Consciente qu'il pourrait se révéler prohibitif pour une partie de la population, la fondation réfléchit à introduire un nouveau tarif dit de fin de journée, le temps moyen de visite étant pour le moment compris entre deux et trois heures.

Les recettes de la fondation peuvent être classées en trois catégories :

- en majorité, des recettes propres provenant de la billetterie, des ventes de l'espace commercial, des loyers versés par les occupants des deux espaces de restauration ou issus de la privatisation temporaire d'espaces ;
- en moindre proportion, les produits du mécénat : la fondation dispose d'ores et déjà de 5 M€ levés par le fonds de dotation (soit six mois de chiffre d'affaires prévisionnel²⁴⁴ environ) et espère continuer à engranger des dons toujours par l'intermédiaire du fonds de dotation ou directement ;
- à titre accessoire, des subventions pour le financement d'expositions permanentes.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a annoncé que la fréquentation du premier exercice a atteint le point d'équilibre prévisionnel estimé 2013, soit 425 000 visiteurs. Selon le directeur de la fondation, le point d'équilibre budgétaire réel se situerait aujourd'hui en-dessous de ce niveau, grâce à l'apport du mécénat qui n'avait pas été envisagé au départ.

En matière d'emplois, la fondation aurait créé une centaine d'emplois directs, une quarantaine chez les sous-traitants et environ 80 chez les restaurateurs. Ces niveaux sont, pour le moment, cohérents avec ceux anticipés dans l'étude de 2013 (151 dans la cité dont 49 pour les activités commerciales et 57 chez les fournisseurs) avec toutefois une nuance de taille : alors que les emplois effectivement créés revêtent essentiellement un caractère saisonnier, les projections de l'étude portaient sur des emplois en équivalent temps plein (ETP).

²⁴³ La ville de Bordeaux a accueilli six millions de visiteurs en 2015.

²⁴⁴ Le directeur a indiqué que le chiffre d'affaires prévisionnel est de l'ordre de 10 M€ (produit des 425 000 visites par an à 20 € auquel s'ajoutent les recettes des locations, les dons des mécènes et les subventions pour les expositions temporaires).

8.2.4.2 – ...sous la surveillance de la ville

La ville, qui n'a jamais exprimé la volonté d'assurer directement l'exploitation, n'apporte aucune subvention de fonctionnement à la fondation et ne lui impose pas plus de contrainte horaire ou tarifaire. Elle n'a d'ailleurs pas conclu avec elle de délégation de service public. En tant que propriétaire du bien, elle lui a simplement confié la gestion du bâtiment par une convention de mise à disposition du bien à titre gratuit en date du 4 mai 2015, ce qui n'appelle pas de critique juridique. Elle lui a, en plus, cédé les droits de location des surfaces commerciales (15 à 17 % de ses recettes selon rescrit fiscal du 29 avril 2015). La ville aurait pu faire un autre choix en réclamant une redevance d'occupation à la fondation, comme cela est suggéré au paragraphe 7.2.1.3, de façon à partager la charge d'amortissement du bâtiment ou au moins celle du renouvellement des collections. Dans son courrier, le maire a indiqué que cette solution n'était pas exclue sous réserve qu'elle « ne compromette pas l'équilibre financier et le modèle fiscal du projet ».

L'attribution programmée par le fonds de dotation d'un montant de 5 M€ et le développement par la fondation de son propre mécénat paraissent la prémunir contre le risque d'apparition rapide d'un déséquilibre financier²⁴⁵. Il n'en reste pas moins que l'équilibre d'exploitation à moyen terme dépendra en premier lieu de la fréquentation, et donc de la capacité de la structure à rester attractive auprès d'anciens visiteurs, ce qui renvoie aux questions de la tarification et du renouvellement périodique des collections permanentes au contenu immatériel. La ville doit dès lors rester vigilante car elle porte in fine le risque d'exploitation de la cité en tant que membre fondateur de la fondation mais surtout en tant que propriétaire du bien.

La chambre lui recommande de porter annuellement à la connaissance du conseil municipal, les comptes annuels de la fondation ainsi que son bilan d'activités.

8.2.4.3 – Le respect des obligations mentionnées dans les rescrits fiscaux

Pour que les donateurs puissent bénéficier du statut de mécène, le rescrit fiscal du 6 octobre 2011 impose à la ville de délivrer au fonds de dotation une attestation justifiant l'affectation à une activité non lucrative des dons transférés. Le même document lui demande de retracer distinctement en comptabilité lesdites sommes et de s'assurer qu'elles « ne financent que la fraction des surfaces et équipements communs utilisée pour les seuls besoins de l'activité non lucrative culturelle de la fondation ». Le conseil municipal a accepté, en votant la délibération n°2017/18 du 30 janvier 2017, les premiers versements opérés par le fonds de dotation à hauteur de 13 M€ en 2015 et 2017 et autorisé le maire à signer l'attestation précitée. Le fonds de dotation reste donc redevable de 2 M€ sur l'intégralité de sa contribution. Des obligations similaires²⁴⁶ incombent à la fondation gestionnaire de l'équipement pour justifier le maintien d'un régime fiscal individualisé. La ville, qui a sollicité les rescrits fiscaux, a pris l'engagement de se rapprocher de la fondation pour veiller à leur respect.

La chambre recommande à la ville de se montrer vigilante sur le respect des conditions imposées par l'administration fiscale, au travers notamment de l'action de ses représentants en conseil d'administration de la fondation.

8.3 - SYNTHÈSE INTERMÉDIAIRE

Trois grands équipements ont été mis en service au cours de la période : la cité municipale remise à la ville le 21 juillet 2014, le Grand Stade mis à sa disposition le 30 avril 2015 et la Cité du Vin ouverte au public le 1^{er} juin 2016. À la différence des deux premiers équipements, la construction et la maintenance de la Cité du Vin ne font pas l'objet d'un contrat de partenariat public-privé (PPP).

Le lancement du projet de la cité administrative a été officiellement décidé le 19 juillet 2010, afin de regrouper dans un bâtiment à énergie positive moderne et proposant un lieu de restauration collective, environ 800 agents de la ville et du CCAS répartis dans plusieurs bâtiments jugés parfois peu fonctionnels. Par une décision du 1^{er} septembre 2015, la cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé la complexité des aspects environnementaux du bâtiment, motif invoqué par la ville pour recourir à la formule du PPP afin de concevoir, entretenir, maintenir et préfinancer l'ouvrage. Le partenaire a été sélectionné par un dialogue compétitif en deux étapes qui a abouti à la confrontation de quatre offres détaillées. Certes supérieur au minimum légal de 40 jours, le délai de réponse à l'avis public d'appel à candidature (46 jours) peut apparaître comme bref au regard à la fois de l'envergure du projet, des dates estivales de publication des avis, et de l'obligation, pour chaque soumissionnaire, d'associer à sa candidature, deux cabinets d'architecture différents.

²⁴⁵ Le fonds n'aurait pas encore versé cette somme à la fondation.

²⁴⁶ délivrer au fonds de dotation une attestation semblable à celle de la ville pour les sommes utilisées comme ressource d'exploitation, et garantir le caractère accessoire des activités lucratives ainsi que leur indépendance par rapport aux activités muséographiques, en particulier en terme d'accès

L'examen des différentes étapes de la procédure n'a fait surgir aucune difficulté de régularité. Même si le dialogue compétitif a permis de trancher les aspects environnementaux constitutifs de la complexité du projet, la dimension architecturale et le coût global de l'offre ont été déterminants pour départager les candidats.

Après la signature de l'offre, la ville a décidé de faire réaliser sur place l'ensemble des préparations et cuissons longues en matière de restauration collective, ce qui a nécessité d'étendre la surface de cuisine et l'acquisition d'équipements spécifiques pour un coût supplémentaire d'environ 904 320 € HT. La livraison de l'équipement, le 17 juin 2014, quatre jours après le terme du délai contractuel, s'est accompagnée de la constatation de nombreuses réserves, qui seront purgées par le versement de pénalités pour un total de 949 000 € HT dont la majeure partie (860 000 €) a été convenue dans un protocole transactionnel. Entièrement financé par la ville, le coût global de l'ouvrage s'élève à 57,509 M€ HT, sans tenir compte du montant des travaux que la ville est appelée à financer en vue de renvoyer vers le musée des Beaux-Arts voisin, une partie de l'excédent de l'énergie produite. Il n'excède que de 0,8 % celui retenu au contrat (57,068 M€ HT), le surcoût lié à l'équipement supplémentaire ayant été en partie compensé par un amoindrissement des dépenses financières. En euros constants 2010, la différence avec la prévision de départ s'élève à 6 M€ en raison de la non prise en compte des achats immobiliers en 2010 (2,7 M€) et d'une sous-estimation de 3,3 M€ du coût des autres prestations. Elle est ramenée à environ 5 M€ si l'on tient compte des pénalités supportées par le partenaire. Le coût total du contrat de partenariat sur vingt ans s'élèvera, en euros courants, à 78,1 M€ et en euros constants 2010 à 66,8 M€ soit 10 M€ de plus que prévu dans le rapport d'évaluation préalable. Alors que les deux premiers bilans énergétiques du bâtiment ont été déficitaires, tous les aspects environnementaux n'étaient pas complètement stabilisés à la date de dépôt du rapport. La chambre a recommandé à la ville de porter le bilan énergétique annuel de consommation à la connaissance du conseil municipal dans la mesure où le recours à un contrat de partenariat repose sur son caractère excédentaire. En contrepartie de l'ouverture de la cité administrative, cinq bâtiments communaux et un bâtiment du CCAS ont été libérés et vendus.

La Cité du Vin a ouvert ses portes le 1^{er} juin 2016. Son projet de construction, qui figurait dans le dossier de candidature de la ville comme capitale européenne de la culture en 2013, a été adopté par le conseil municipal, le 28 septembre 2009. Après avoir envisagé plusieurs scénarii, la ville et les autres parties intéressées, toutes membres d'une association préfiguratrice, ont choisi la formule d'une maîtrise d'ouvrage municipale. Cette solution n'a pas démenti la dimension partenariale du projet dont les grandes orientations ont été préparées au sein de l'association préfiguratrice, avant d'être entérinées sans modification en conseil municipal. Deux autres acteurs sont apparus par la suite : un fonds de dotation créé en 2011 pour collecter les dons des mécènes et une fondation sans but lucratif née en 2013 pour animer et exploiter la Cité du Vin. Le fonds de dotation a collecté 20 M€, soit le double de l'objectif minimum affiché en 2011, occasionnant pour l'État une dépense fiscale théorique de 12 M€. Sous sa première forme, le fonds n'était autorisé qu'à collecter des ressources sur un temps limité et à les reverser exclusivement à la ville pour financer les travaux de construction. Ses statuts ont été modifiés en 2014 afin de lui conférer une durée de vie indéterminée et lui permettre d'apporter son aide à la fondation, y compris dans la recherche de l'équilibre de fonctionnement des activités culturelles. Grâce à cette modification, un quart des dons collectés (5 M€) lui été affecté. En parallèle, la fondation a développé son propre mécénat afin de financer la programmation culturelle de la Cité du Vin qui est aussi éligible aux dons de la fondation. Même si les deux dispositifs ne visent pas la même cible fiscale (impôt sur les sociétés voire impôt sur le revenu des personnes physiques pour le fonds et impôt sur la fortune pour la fondation), ils couvrent partiellement le même champ.

Le coût de l'investissement hors taxe sera supérieur de 32 % (+20 M€) à l'estimation arrêtée dans l'avant-projet définitif (APD) pour atteindre vraisemblablement 83 M€. L'instruction a montré que les principales causes d'écart résidaient dans la sous-estimation flagrante des lots « *gros œuvre /clos couvert* » (+8,3 M€) et second œuvre (+3,3 M€). Le caractère très approximatif de la prévision initiale du lot « *gros œuvre /clos couvert* » retenu dans l'APD est attesté par les offres initiales des trois candidats sélectionnés pour participer au dialogue compétitif, très nettement supérieures au chiffrage de l'APD (20 M€). Une autre source d'écart trouve sa cause dans l'absence de deux postes de dépenses dans l'APD : la conception et la réalisation du « *compagnon de visite* » d'une part (+1,8 M€) et l'acquisition du mobilier d'autre part (+1,6 M€). Le projet s'est traduit par la passation de 101 marchés dont 11 sont supérieurs à 1 M€. La plupart des marchés comptent, en moyenne, deux à trois avenants, certains beaucoup plus comme la maîtrise d'œuvre (7 avenants). Au total, la différence entre les prix arrêtés au départ et ceux acquittés s'élève, pour tous les achats confondus, à 5,3 M€ soit 6,5 % du coût final, ce qui illustre encore le caractère perfectible de la définition des besoins et des montants retenus dans l'APD. Les apports extérieurs ont couvert 61 % du coût hors taxe du projet avec une contribution de 20,5 M€ de deux acteurs privés, le fonds de dotation et le conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux (CIVB). La contribution financière réelle du secteur privé doit être appréciée sans perdre de vue la dépense fiscale théorique correspondante (9 M€ pour un apport de 15 M€ collectés par le fonds et affectés au financement de l'ouvrage), et les retours d'image ou de notoriété que les mécènes, qui sont dans leur grande majorité des acteurs reconnus de la filière vitivinicole, peuvent espérer retirer.

Malgré ce fort taux de cofinancement, plus faible que celui espéré en 2012 (80 %), la ville a assumé seule, en tant que maître d'ouvrage, l'intégralité des surcoûts, y compris ceux provenant des choix partenariaux. Ses concours ont finalement été 2,6 fois supérieur à ceux anticipés dans l'APD (33 M€ à comparer à 12,5 M€). Rien n'interdisait de mobiliser l'intégralité des dons collectés par le fonds de dotation (20 M€) et pas seulement les trois-quarts (15 M€).

La ville, qui n'a jamais exprimé la volonté d'assurer directement l'exploitation, n'alloue, pour le moment, aucune subvention annuelle à la fondation. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a annoncé que la fréquentation du premier exercice a atteint le point d'équilibre budgétaire prévisionnel estimé en 2013, soit 425 000 visiteurs. Selon le directeur de la fondation, le point d'équilibre réel se situerait aujourd'hui en-dessous de ce niveau, grâce à l'apport du mécénat qui n'avait pas été envisagé au départ. L'attribution programmée par le fonds de dotation d'un montant de 5 M€ ainsi que le développement de son propre mécénat paraissent prémunir la fondation contre le risque d'apparition rapide d'un déséquilibre financier. Il n'en reste pas moins que l'équilibre d'exploitation à moyen terme dépendra en premier lieu de la fréquentation, et donc de la capacité de la structure à rester attractive auprès d'anciens visiteurs, ce qui renvoie aux questions de la tarification et du renouvellement périodique des collections permanentes au contenu immatériel. La chambre a dès lors recommandé à la ville de rester vigilante dans la mesure où elle porte in fine le risque d'exploitation de la cité en tant que membre fondateur de la fondation mais surtout en tant que propriétaire du bien. Elle a également suggéré d'associer l'exploitant à l'amortissement du bâtiment ou au moins au renouvellement des collections, en réclamant une redevance d'occupation.

9 ANNEXE 1 : LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Tableaux 1 : les effectifs

REPARTITION DES EFFECTIFS PERMANENTS PAR FILIERE D'EMPLOIS

(source : comptes administratifs)	AVANT MUTUALISATION							APRES MUTUALISATION			
BORDEAUX - Budget principal emplois pourvus au 31.12	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015	Evol.10/15	au 1 ^{er} janvier 2016	Evol. 15/16	au 31 décembre 2016	Evol. 01 2016/12 2016
Emplois budgétaires titulaires	4 423	4 314	4 349	4 356	4 219	4 365	-1,3%	3 163	-27,5%	3 321	5,0%
(1) Emplois fonctionnels	2	2	3	8	9	9	350,0%	1	-88,9%	1	0,0%
dont titulaires (1-1)	2	2	3	3	3	3				1	
dont non titulaires (1-2)	emplois fonctionnels NT non identifiés			5	6	6		5	-16,7%		
(2) Filières											
Administrative	768	768	791	786	795	826	7,6%	507	-38,6%	510	0,6%
Technique	2 100	2 142	2 203	2 272	2 288	2 336	11,2%	1 469	-37,1%	1 530	4,2%
Sociale	248	242	231	214	215	207	-16,5%	205	-1,0%	202	-1,5%
Médico-sociale	256	243	229	214	216	218	-14,8%	212	-2,8%	210	-0,9%
Médico-technique	8	7	7				-100,0%	0	100,0%	3	100,0%
Sécurité - Police municipale	107	106	107	109	110	106	-0,9%	105	-0,9%	112	6,7%
Sportive	63	65	67	43	43	42	-33,3%	42	0,0%	43	2,4%
Culturelle	430	415	414	405	417	417	-3,0%	414	-0,7%	407	-1,7%
Animation	28	30	30	26	23	24	-14,3%	23	-4,2%	23	0,0%
Total effectifs permanents titulaires (2) = (2) + (1-1)	4 010	4 020	4 082	4 072	4 110	4 179	4,2%	2 977	-28,8%	3 041	2,1%
Total effectifs permanents non titulaires (3) = (3) + (1-2)	252	226	247	284	262	290	15,1%	177	-39,0%	178	0,6%
Administrative	37	77	82	87	78	87	135,1%	171	-38,5%	176	2,9%
Technique	66	79	93	92	93	95	43,9%				
Sociale				9	8	18					
Médico-sociale	20	18	18	38	32	31	55,0%				
Médico-technique	1						-100,0%				
Entretien	1						-100,0%				
Environnement	4						NS				
Finances	8						-100,0%				
Communication	20						-100,0%				
Sportive		1	1	2	1	1	#DIV/0!				
Culturelle	77	45	48	45	40	44	-42,9%				
Animation					2	2					
Sécurité - Police municipale	11						-100,0%				
Collaborateurs de cabinet	7	6	5	6	2	6	-14,3%	6	0,0%	2	-66,7%
Total des agents du budget principal (2+3)	4 262	4 246	4 329	4 356	4 372	4 469	4,9%	3 155	-29,4%	3 220	2,1%
dont titulaires en %	94%	95%	94%	93%	94%	94%	-0,6%	94,4%	0,9%	94,4%	0,1%

(source : bilan social 2015 et BP 2016)

BORDEAUX	effectif total permanent	temps partiel	en % du total
2010	4262	298	7,0%
2011	4246	296	7,0%
2012	4329	297	6,9%
2013	4353	298	6,8%
2014	4346	278	6,4%
2015	4463	282	6,3%
BP 2016 (01/01)	2977	189	6,3%

Tableaux 1 (suite) : les effectifs

(source : comptes administratifs)

REPARTITION DES EFFECTIFS PAR FILIERE D'EMPLOIS

BORDEAUX - Budget principal emplois pourvus au 31.12	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015	2015 en % du total	Evol.10/15
Administrative	842	853	881	896	884	928	20,8%	10,2%
Technique	2 171	2 221	2 296	2 364	2 381	2 431	54,4%	12,0%
Sociale	248	242	231	214	223	225	5,0%	-9,3%
Médico-sociale	285	268	254	252	248	249	5,6%	-12,6%
Sécurité - Police municipale	118	106	107	109	110	106	2,4%	-10,2%
Sportive	63	66	68	45	44	43	1,0%	-31,7%
Culturelle	507	460	462	450	457	461	10,3%	-9,1%
Animation	28	30	30	26	25	26	0,6%	-7,1%
Total effectifs	4 262	4 246	4 329	4 356	4 372	4 469	100%	4,9%

(source : bilans sociaux)

Taux d'encadrement

catégorie	2011	en % du total		2013	en % du total		2015	en % du total		Evol. nombre d'agents 2011/2015	Evol. taux d'encadrement 2011/2015	
A	512	12,1%	24,5%	564	13,0%	25,5%	606	13,6%	26,7%	18,4%	12,6%	9,1%
B	528	12,4%		547	12,6%		587	13,2%		11,2%	5,8%	
C	3 206	75,5%	75,5%	3 242	74,5%	74,5%	3 270	73,3%	73,3%	2,0%		
Total effectifs permanents	4 246	100%		4 353	100%		4 463	100%		5,1%		

EFFECTIF PERMANENT PAR DIRECTION GENERALE (source : Bilans sociaux)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	en % du total	Evol. 2014/2015	dont transfert CCAS	Evol. 10/15	Evol. 11/15	
Cabinet du Maire	113	108	107	106	101	113	2,5%	12		0,0%	0	4,6%
Direction générale des finances et de la gestion	93	97	103	126	124	136	3,0%	12	16	46,2%	43	40,2%
Direction générale de l'aménagement	72	73	78	78	76	70	1,6%	-6		-2,8%	-2	-4,1%
Direction générale des services techniques	621	628	636	632	630	648	14,5%	18	23	4,3%	27	3,2%
Direction générale de la vie urbaine et proximité	652	641	663	656	648	646	14,5%	-2		-0,9%	-6	0,8%
Direction générale de la vie sociale et de la citoyenneté	1 782	1 810	1 845	1 855	1 865	1 917					129	
Direction générale de la vie sociale et de la citoyenneté						314	42,8%	46		7,2%		5,6%
Direction générale de l'éducation, sport et santé						1 597						
Direction générale des affaires culturelles	700	653	652	653	658	674	15,1%	16		-3,7%	-26	3,2%
Direction générale	218	223	149	149	145	161	3,6%	16	13	-26,1%	-57	-27,8%
Délégation au développement durable	11	13	15	14	13	13	0,3%	0		18,2%	2	0,0%
Direction générale de l'innovation numérique et des systèmes d'information			81	84	86	91	2,0%	5	3		91	12,3%
total	4 262	4 246	4 329	4 353	4 346	4 463	100%	117	55	4,7%	201	5,1%
évolution annuelle		-0,4%	+2%	+0,6%	-0,2%	+2,7%			dont CCAS	47,0%		

(source : bilans sociaux)

Emplois d'insertion

BORDEAUX	2011	2012	2013	2014	2015	Evol.
Emplois aidés	3	6	6	6	8	33,3%
Apprentis	52	50	54	48	47	-13,0%
Stagiaires rémunérés - fin d'études	42	45	45	65	47	4,4%
Emplois d'avenir			19	19	25	31,6%
Service civique	11	25	34	37	39	14,7%
Association d'insertion	47	70	105	120	121	15,2%
Saisonniers été - jeunes	214	180	183	183	241	31,7%
TOTAL	369	376	446	478	528	18,4%

Tableau 2 : la mutualisation des personnels

AGENTS TERRITORIAUX TITULAIRES TRANSFERES A BORDEAUX METROPOLE au 1 ^{er} janvier 2016		AGENTS TERRITORIAUX NON TITULAIRES TRANSFERES A BORDEAUX METROPOLE au 1 ^{er} janvier 2016	
Adjoint administratifs	190	Adjoint administratifs	2
Adjoint techniques	528	Adjoint techniques	3
Adjoint animation	1		
Adjoint du patrimoine	2		
Administrateurs	5	Administrateurs	1
Agents de maîtrise	144	Agents de maîtrise	1
Agents de police municipale	1	Directeur général-adjoint des services	1
Assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques	1	Directeur général des services techniques	1
Assistants socio-éducatifs	2	Médecins	2
Attachés	66	Attachés	29
Infirmiers en soins généraux	3	Secrétaires généraux-adjoints	2
Ingénieurs	86	Ingénieurs	39
Médecins	1		
Rédacteurs	58	Rédacteurs	6
Techniciens paramédicaux	2		
Techniciens	109	Techniciens	16
Total	1 199	Total	103
NOMBRE TOTAL D'AGENTS TRANSFERES AU 01/01/2016 <small>(source : délibération ville de Bordeaux n° 2015-423 du 14 décembre 2015)</small>		1 302	

Tableaux 3 : le temps de travail

(source : règlement gestion du temps)

autorisation spéciales d'absence en jours	BORDEAUX	base légale	Ecart	autres autorisations spéciales d'absence locale	durée
*Mariage de l'agent - PACS	5	5	0	départ anticipé congé annuel	2 h
*Mariage ou PACS de l'enfant d'un agent	5	0	5	aménagement horaire femme enceinte	1 h par jour
*Mariage ou PACS parents, frère et sœur, enfant du conjoint	3	0	3	séance préparatoire à l'accouchement	18 h maxi
*Mariage ou PACS beau-frère, belle-sœur, oncle, tante, neveu, nièce	1	0	1	Préparation concours et examen	40 h maxi
*Décès conjoint (pacs ou concubin) parents et enfants de l'agent	5	3	2	Don du sang	décompte horaire
*Décès frère et sœur, grands-parents, petit-enfant ou des parents, de l'enfant du conjoint	3	0	3	Examen ou concours FP	décompte horaire, jour ou 1/2 j
*Décès beau-frère, belle-sœur, oncle, tante, neveu, nièce	1	0	1		
*Maladie grave famille - conjoint, partenaire PACS, concubin, parents et enfant de 16 ans ou plus	5	3	2	Le portail de la Fonction publique prévoit l'octroi de 3 jours ouvrable en cas de maladie très grave ou décès du conjoint, du père, de la mère ou d'un enfant	
Garde enfant moins de 16 ans (sauf enfants handicapés) autorisations fractionnées	6	6 et 12	0		
Garde enfant moins de 16 ans (sauf enfants handicapés) autorisations non fractionnées	12	6	6		
activité de formateur interne	10	0	10	La charte du formateur de l'école interne a limité, en 2017, le nombre de jours d'intervention d'un agent à 10 au lieu de 13 précédemment	
naissances ou adoptions	3	3	0		
total	61	29	33		

* Délais de route éventuels inclus

COMPTE EPARGNE-TEMPS

source : Bordeaux	2010	2011	2012	2013	2014	2015 - version corrigée	Evol. 10/15	Evol. 11/15
Catégorie A	342	390	401	434	452	465	36,0%	19,2%
Catégorie B	402	421	432	449	473	479	19,2%	13,8%
Catégorie C	1 947	2 243	2 336	2 539	2 880	2 952	51,6%	31,6%
Nombre total de CET	2 691	3 054	3 169	3 422	3 805	3 896	44,8%	27,6%
Nombre d'effectifs permanents (bilan social 2015)	4 262	4 246	4 329	4 353	4 372	4 463	4,7%	5,1%
Différence = total CET - total effectifs permanents	-1 571	-1 192	-1 160	-931	-567	-567		
Catégorie A	4 536	6 827	8 803	10 728	11 755	12 554	176,8%	83,9%
Catégorie B	3 934	5 522	6 934	8 730	10 432	11 306	187,4%	104,7%
Catégorie C	13 105	18 628	24 473	30 524	35 109	41 750	218,6%	124,1%
Nombre de jours accumulés au 31/12	21 575	30 977	40 209	49 982	57 295	65 610	204,1%	111,8%
Catégorie A	information non disponible	89	662	1 036	1 108	1 151		1200,6%
Catégorie B	information non disponible	68	880	645	1 040	1 114		1538,2%
Catégorie C	information non disponible	416	3 423	4 033	3 924	4 214		912,9%
Nombre de jours utilisés au 31/12 sous forme de congés	0	573	4 964	5 714	6 071	6 479		1031,6%

Tableaux 3 (suite) : le temps de travail

Direction Générale	Montant total retenu 2013	Montant total retenu 2014	Montant total retenu 2015
CABINET DU MAIRE	810,29	1 309,50	1 322,21
DELEGATION AU DEVELOPPEMENT DURABLE	334,26	33,92	25,84
DIRECTION GENERALE	3 005,22	1 762,53	1 013,84
DIRECTION GENERALE DE LA VIE URBAINE ET DE LA CITOYENNETE	22 142,02	21 399,23	
DIRECTION GENERALE DE LA VIE URBAINE ET PROXIMITE	6 216,06	10 072,48	9 471,09
DIRECTION GENERALE DE L'AMENAGEMENT	80,08	36,04	425,78
DIRECTION GENERALE DE L'INNOVATION NUMERIQUE ET DES SYSTEMES D'INFORMATION	729,60	1 780,51	34,04
DIRECTION GENERALE DES AFFAIRES CULTURELLES	5 118,40	5 465,74	3 655,03
DIRECTION GENERALE DES SERVICES TECHNIQUES	7 905,60	6 797,16	9 937,52
DIRECTION GENERALE FINANCES ET GESTION	1 314,75	1 134,88	815,56
DIRECTION GENERALE DE L'EDUCATION SPORT ET SOCIETE			19 841,26
DIRECTION GENERALE DES SOLIDARITES ET DE LA CITOYENNETE			6 651,85
Total général	47 656,28	49 791,99	53 194,02

(source : bilan social 2015)

Tableaux 4 : les véhicules

VEHICULES, DEUX-ROUES ET MATERIELS ROULANTS AU 24/09/2015
(avant mutualisation des services)

PARC AUTO - BORDEAUX - Budget principal <small>(source : ville de Bordeaux)</small>	Nombre de directions/Services utilisateurs	Véhicules légers		2 roues (scooters - vélos)	Véhicules utilitaires	Engins propreté (balayuses laveuses...)	Camions PL
			dont véhicules de fonction				
DIRECTIONS							
Cabinet du Maire	4	17		9	2		
<i>cabinet du maire</i>		14		1	1		
<i>communication - presse</i>		1		3			
<i>direction du cabinet</i>		2		3	1		
<i>relations internationales</i>				2			
Secrétariat général	3			8			
Direction générale des services techniques (DGST)	4	2	1	2	1		
Direction du centre d'entretien et d'exploitation (DCEE)	7	57		40	91	1	30
Direction des parcs et jardins et des rives (DPJR)	5	15		59	78		4
Direction des espaces publics et des déplacements urbains (DEPDU)	5	5		1	10		2
Direction des constructions publiques (DCP)	4	9		2			
Jardin botanique	4	4		8	3		
Délégation au développement durable (DDD)	2			3			
Direction générale de la vie urbaine et proximité (DGVUP)	6	2	1	23	2		
Police municipale	3	8		133	3		
Direction de la proximité territoriale (DPT)	3	11		72	103	78	9
Direction générale de l'éducation sport et société (DGESS)	9	6	1	10	1		
Direction des sports	4	5		18	16		
Direction générale des affaires culturelles (DGAC)	13	8	1	30	14		1
Direction générale des finances et de la gestion (DGFG)	5	3	1	8	6		
Direction générale des solidarités et de la citoyenneté (DGSC)	7	11	1	28	22		
Direction prévention, santé, environnement, sécurité, incendie (DPSESI)	4	16		14	11		
Direction générale de l'innovation numérique et des systèmes informatiques (DGINSI)	5	5	1	6	2		1
Direction générale de l'aménagement (DGA)	4	2	1	62	1		
TOTAL	101	186	8	536	366	79	47

Sont exclus les matériels de type horticole ou agricole gérés par les directions opérationnelles dans les domaines des sports et des espaces verts

186 véhicules légers : 13 C4 confort - 4 C5 - 1 C3 - 1 Citroën Xsara - 1 Opel - 42 SmartPassion - 50 Peugeot 208 - 2 Renault Twizy - 1 Renault Zoé - 3 Renault Clio - 43 Nissan Pixo - 3 Golfette - 20 Kangoo - 1 Pajero - 1 Trafic Passager

Barème redevance remisage à domicile	Nombre d'agents concernés
de 0 à 10 km parcourus par jour - 12,50 € par mois	14
de 10 à 20 km parcourus par jour - 25,00 € par mois	12
de 20 à 30 km parcourus par jour - 37,50 € par mois	7
de 30 à 40 km parcourus par jour - 50,00 € par mois	5
	5
puis par tranche de 10 km supplémentaires - 12,50 € supplémentaires	dont 2 : 62,50 € - 1 : 75 € - 1 : 87,50 € - 1 : 112,50 €

Tableau 5 : les agents municipaux mis à disposition

Organismes Bordeaux	Mise à disposition de personnel 2015	Observations
Emulation nautique	un agent à temps complet pour 1 an à partir du 1/01/2015 contribue au projet de développement de l'asso.	Remboursement à la ville
Interlude	un agent à 50% pour 1 an à compter du 1/01/2015 entretien des locaux 37 allée Jean Giono	Remboursement à la ville prévu dans cette convention/modification
Amis de l'hôtel Lalande	un agent - 5 % pour 1 an à compter du 1/01/2015 contribue au projet de développement de l'asso.	Remboursement à la ville
Centre d'animation des quartiers de Bordeaux	un agent à temps complet pour 1 an à compter du 1/02/2015 contribue au projet de développement de l'asso.	Remboursement à la ville
Ecole supérieure de théâtre de Bordeaux Aquitaine (ESTBA)	un agent à temps non complet (6/16) pour 1 an à compter du 1/03/2015 contribue au projet de développement de l'asso.	Délib 2012/42 du 13/02/2012 modifie condition mise à dispo
	un agent à temps complet pour 1 an à compter du 1/03/2015 contribue au projet de développement de l'asso.	Délib 2012/42 du 13/02/2012 modifie condition mise à dispo
Kiosque culture	un agent à temps complet pour 1 an à partir du 1/07/2015 contribue au développement de l'asso.	Remboursement à la ville
La maison de quartier Saint-Augustin	un agent à temps complet pour 1 an à partir du 1/01/2015 contribue au projet de développement de l'asso.	Remboursement à la ville
	un agent à temps complet pour 1 an à partir du 1/01/2015 contribue au projet de développement de l'asso.	Remboursement à la ville
	un agent à temps complet pour 1 an à partir du 1/01/2015 contribue au projet de développement de l'asso.	Remboursement à la ville
Centre de formation d'apprentis du lycée Gustave Eiffel	un agent à temps complet pour 1 an à partir du 1/01/2015 contribue au fonctionnement de la structure éducative	Remboursement à la ville
GIP Bordeaux Métropole médiation	un agent à temps complet pour 1 an à partir du 1/10/2015 contribue au au projet de développement de l'asso.	Remboursement à la ville
Comité des œuvres sociaux des municipaux de Bordeaux (ACOSMB)	un agent à temps non complet (50%) pour 1 an à partir du 1/10/2015 contribue au au projet de développement de l'asso.	Remboursement à la ville
Comité des œuvres sociaux des municipaux de Bordeaux (ACOSMB)	un agent à temps non complet (80%) pour 1 an à partir du 1/10/2015 contribue au au projet de développement de l'asso.	Remboursement à la ville

source: conventions fournies par la ville

Tableaux 6 : les rythmes scolaires

COÛTS de la REFORME

Centre de responsabilités (CDR)	Activité	Nature	Coûts supplémentaires 2014	Coûts supplémentaires 2015	Coûts supplémentaires prévisionnels 2016	Coûts supplémentaires prévisionnels 2017	Total prévisionnel des coûts supplémentaires entre 2014 et 2017
CDR Enfance (rythmes scolaires et requalification du mercredi en périscolaire et plage horaire CAF)	Centres d'accueils et de Loisirs	Fonctionnement	-28 683,00 €	-315 070,98 €	-370 641,00 €	-365 081,39 €	-1 079 476,36 €
	Accueils Périscolaires	Fonctionnement	151 023,00 €	482 283,19 €	433 864,19 €	440 372,15 €	1 507 542,53 €
	TAP 3-5 ans	Fonctionnement	252 118,00 €	553 097,00 €	805 446,00 €	817 527,69 €	2 428 188,69 €
	TAP 6-11 ans	Fonctionnement	669 176,50 €	1 500 668,00 €	1 531 304,00 €	1 577 243,12 €	5 278 391,62 €
	Référents TAP 6-11 ans	Fonctionnement	44 511,00 €	129 329,00 €	157 102,00 €	159 458,53 €	490 400,53 €
	Axel Véga	Fonctionnement	4 500,00 €	10 000,00 €	10 000,00 €	10 000,00 €	34 500,00 €
	Transports CAL	Fonctionnement	12 000,00 €	50 000,00 €	50 000,00 €	50 000,00 €	162 000,00 €
	Investissement mobilier TAP	Investissement		100 000,00 €			100 000,00 €
	PSCEJ(fonds aide rythmes)	Recettes	-255 966,67 €	-780 300,00 €	-810 000,00 €	-812 000,00 €	-2 658 266,67 €
	Total CDR Enfance	Coût net		848 678,83 €	1 730 006,21 €	1 807 075,19 €	1 877 520,11 €
CDR EDUCATION	Transports (dont ticket) TAP	Fonctionnement	60 119,00 €	152 318,00 €	160 000,00 €	160 000,00 €	532 437,00 €
	Restauration du mercredi	Fonctionnement	242 060,00 €	605 150,00 €	617 253,00 €	629 599,00 €	2 094 062,00 €
	Personnel Associations intermédiaires (BIC et ARE 33)	Fonctionnement	43 056,00 €	106 704,00 €	110 000,00 €	110 000,00 €	369 760,00 €
	Evaluation des rythmes scolaires (Cabinet ARESS)	Fonctionnement	NC	33 813,00 €	NC	NC	33 813,00 €
	Total CDR Education	Coût		345 235,00 €	897 985,00 €	887 253,00 €	899 599,00 €
CDR Sports	Total CDR Sports	Investissement	16 000,00 €	0,00 €	0,00 €	NC	16 000,00 €
Maison Eco Citoyenne	Total	Subvention		2 150,00 €	2 150,00 €	NC	4 300,00 €
CDR culture	RH	Fonctionnement	78 300,00 €	130 500,00 €	130 500,00 €	NC	339 300,00 €
	achats pédagogiques	Fonctionnement	15 000,00 €	30 000,00 €	30 000,00 €	NC	75 000,00 €
	Total CDR Culture	Coût	93 300,00 €	160 500,00 €	160 500,00 €	NC	414 300,00 €
Total général			1 303 213,83 €	2 790 641,21 €	2 856 978,19 €	2 777 119,11 €	9 727 952,34 €

Source: ville de Bordeaux

2015 - Incidences de la réforme des rythmes scolaires en matière de personnel (Source : ville)

Centre de responsabilités (CDR)	Activité	Part dépenses de personnel	ETP (base 1820 H)	Remarques Ville
CDR Enfance (rythmes scolaires et requalification du mercredi en périscolaire et plage horaire CAF)	Centres d'accueils et de Loisirs			Répartition difficile des dépenses car fonctionnement diminué du fait du passage d'un accueil en Centre de loisirs de 10h avec repas à un accueil demi journée de 6h sans repas
	Accueils Périscolaires			Répartition difficile des dépenses car 1/2 h de fonctionnement supplémentaire 4 fois par semaine pour les maternelles et 3 fois pour les élémentaires : 1h de fonctionnement supplémentaire les mercredis matins scolaires
	TAP 3-5 ans	470 132 €	12,5	
	TAP 6-11 ans	1 275 568 €	36,3	
	Référents TAP 6-11 ans	129 329 €	2,3	
Total CDR Enfance	1 875 029 €	51,1		
CDR EDUCATION	Transports (dont ticket) TAP	12 491 €	0,34	
	Personnel Associations intermédiaires (BIC et ARE 33)	106 704 €	3,4	
Total CDR Education	119 195 €	3,74		
Maison Eco-Citoyenne	Total	2 150 €	0,01	
CDR culture	RH	130 500 €	2,18	
	Total CDR Culture	130 500 €	2,18	
Total général		2 126 874 €	57,03	

10 ANNEXE 2 : LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE

Tableau 1 : panorama des régies

REGIES BORDEAUX									
Nom de la régie	Type de régie	Date de décision de création	Montant max encaisse ou avance	Indemnité	Cautionnement	Dernière vérification	Recettes ou dépenses 2013	Recettes ou dépenses 2014	Recettes ou dépenses 2015
Archives Municipales	Encaissement De Produits Divers	12/01/94	500	110	Non	23/06/11	5 418,13	21 950,98	5 408,85
Hygiene Et Sante	Encaissement De Produits Divers	01/01/07	800	110	Oui	18/07/12	32 477,35	27 563,95	23 432,54
Restauration Municipale et 1 sous régie	Vente Des Tickets Des Restaurants Chèques Déjeuner	11/04/08	30 000	320	Oui / 3 800	19/06/13	421 974,41 / 811,3	400 053,82 / 268,64	423 231,78
Cimetieres et 2 sous régies	Encaissement De Divers Produits	12/01/94	30 000	320	Oui	30/09/14	333 929,25	434 737,75	395 701,22
Conservatoire National De Region	Encaissement Droits D Inscription et paiements	12/02/92	150 000	320	Oui / 3 800	26/11/14	321 164,89	339 204,50	359 120,00
Jardin Botanique	Encaissement De Produits Divers	03/06/99	1 000	110	Non	17/12/14	7 708,00	7 335,30	24 269,37
Voie Publique Droits De Place	Encaissement Droits De Place	27/01/99	100 000	690	Oui / 6 900	03/02/14	2 343 109,93	2 377 854,86	2 786 618,93
Salles Municipales et une sous régie	Encaissement Locations De Salles Municipales	15/05/97	4 000	140	Oui / 760	13/10/14	39 377,05	56 936,70	86 438,63
La Dune	Encaissement De Produits Divers et paiement	05/05/99	40 000 / 3 000	550 + NBI 20	Oui / 5 300	08/09/15	416 605,04	566 883,3 / 1 093,86	635 674,01 / 1 931,15
Voies Pieltonnes Cartes Magnetiques	Encaissement De Produits Divers	29/01/01	800	110	Oui	25/10/10	9 456,00	6 678,00	4 605,00
Taxe De Sejour	Encaissement De La Taxe De Séjour Sur Commune	04/03/92	150 000	690	Oui	26/06/15	Clôturée le 18 novembre 2016 / taxe de séjour transférée à BM		
Atelier Informatique	Encaissement De Produits Divers	05/06/91	300	110	Non / oui 300	12/03/10	12 930,30	12 826,90	11 336,50
Base SousMarine	Droits D Entrée	17/10/07	3 000	110	Oui / 300	10/01/14	16 745,20	7 622,00	13 532,00
Clubs Seniors et 26 sous régies	Encaissements Divers	22/10/01	5 000	320	Oui	09/12/14	241 540,74	249 020,79	301 188,09
Velos Ville De Bordeaux	Encaissement De Produits Divers	01/06/03	700	110	Oui	21/10/14	14 286,51	11 601,50	12 252,20
Archives Municipales	Menus Dépenses	31/07/91	75	110	Non	23/06/11	Clôturée le 17 avril 2016		
Musee Des Arts Decoratifs	Paiement De Menus Dépenses	22/07/99	150	110	Non	06/06/14			2 136,07
Bibliotheque Menues Depenses	Paiement De Menus Dépenses	23/12/91	800	110	Non	10/01/12	3 009,64	5 040,81	5 018,53
Conservatoire National De Region	Paiement De Dépenses Diverses	10/02/92	13 500	200	Oui / 1800	26/11/2014 / 31/08/12	41 578,54	48 282,56	47 536,13
Jardin Botanique	Paiement De Dépenses Diverses	03/06/99	300	110	Non	17/12/14	1 134,60	1 302,37	1 209,44
Cabinet Du Maire Relations Internat	Paiement De Dépenses Diverses	24/05/94	7 000	140	Oui / 760	27/11/14	23 692,17	25 797,15	38 767,46
Musee Des Beaux Arts	Paiement De Menus Dépenses	05/06/91	150	110	Non	05/02/13	56,4	1	241,44
Voies Pieltonnes Cartes Magnetiques	Remboursement De Cautions	29/01/01	1 600	110	Oui	08/10/10	176	320	560
Musee D Aquitaine	Paiement De Menus Dépenses	20/05/99	500	110	Non	19/06/14			354,75
Regie Mixte Espaces Verts	Paiement Dép.Div.+ Encaissat Cotisat.Sécu Étudiants	02/12/94	3000/200	110	Non	27/09/11	124,36		323,79 / 2 558
Clubs Seniors	Paiements De Dépenses Diverses	22/10/01	3 000	110	Oui / 300	03/09/13	2 697,34	3 769,83	2 498,38
Piscines et Sports	Menus Dépenses, Remboursements d'Entrées Piscines	10/01/11	1 000	110	Non	03/06/13	3 512,50	8 282,26	5 323,56
Bibliotheque Municipale et 10 sous régies	Encaissement De Produits Divers	10/12/91	5 000 / 100	200	Oui / 1 800	07/11/14	167 283,56	181 033,09	141 983,85 / 84,22 frais cb
Capc Musee Art Contemporain	Encaissement De Divers Produits et paiements	19/11/93	30 000 / 500	320	Oui / 3 800	27/06/14	258 471,81 / 825,03	344 684,95 / 891,85	396 469,64 / 1 728,22
Stationnement Payant	Produits Du Stationnt Payant, Frais Com, Rbst Rec	17/11/72	100 000 / 150	non	Oui / 7 600	Audit DRFIP 16/03/2015	4 375 195,51 / 120	5 158 347,12	6 410 940,82 / 4 792,84
Museed'Aquitaine	Encaissement De Produits Divers	20/05/99	12 000 / 100	320	Oui	19/06/14	98 883,40	192 005,64	222 103,98
Musee Des Arts Decoratifs	Encaissement De Produits Divers et paiement	22/07/99	4 000 / 100	320	Oui / 460	06/06/14	24 881,39	102 176,50	80 774,12
Museum D Histoire Naturelle	Droits D Entrée Commissions Cartes Bancaires	27/10/70	1 000 / 100		Oui	24/09/10	Clôturée depuis 13 avril 2015		
Restauration Scolaire et Petite Enfance et 4 sous régies fond de caisse total 700€	Cartes Multiservices Et Bordeaux Ma Ville et paiement	14/09/76 11/04/2008	600 000 / 1	1640	Oui / 7 600	10/06/13	8 324 663,64	6 295 778,94	8 365 522,89 / 13 977,11
Piscines et 5 sous régies avec fonds de caisse 2300€ au total	Encaissement Divers et paiements	21/01/1964 - 11/09/1996	60 000 / 100	640 + NBI 20	Oui / 6 100	07/12/15	1 002 433,37	1 039 752,41	925 722,93 / 2 211,10
Musee Des Beaux Arts	Encaissement De Produits Divers et paiements	05/06/91	12 000 / 100	320	Oui / 1220	05/02/13	63 794,82	173 112,42	263 447,66
Restaurant Cite Municipale	Encaissement Produits De Restauration et paiements	31/07/14	56 000 / 1 000	néant	Oui / 5 300	17/10/14		167 237,38	611 869,28 / 836,85 frais CB
Aire Provisoire Gens Du Voyage Bulhaud	Droits Séjours, Consommation Fluides Et Caution et paiements	31/03/11	250 / 300	néant	Non	02/05/13	790	1 430,00	1 200,00
Regie Bordeaux Patrimoine Mondial Ciap	Recettes Des Visites Ateliers Et Menues Depenses	09/11/15	1 000 / 150	110	Non				

Source: comptable et ville

Tableaux 2 : les abattements

Abattements

Abattements accordés par la ville	obligatoire ou facultatif	taux minimum possible (sur valeur locative moyenne)	taux Bordeaux
Abattement général à la base	facultatif	1%	16,589 % en 2015
Abattement pour 1 et 2 personnes à charge	obligatoire	10%	15%
Abattement pour 3ème personne à charge et plus	obligatoire	15%	15%
Abattement spécial à la base	facultatif	5%	non voté

Estimation des abattements en points de fiscalité

		2010		2015	
montant des abattements		Montant en €	taux appliqué	Montant en €	taux appliqué
a	Abattement général à la base	74 721 059	16,158%	84 663 006	16,589%
b	Abattement pour 1 et 2 personnes à charge	19 371 389	15%	22 343 283	15%
c	Abattement pour 3ème personne à charge et plus	2 656 991	15%	3 154 503	15%
d	Total	96 749 439		110 160 792	

source : état 1386 bis

e	bases nettes de la ville de Bordeaux (en €)	345 202 825	400 206 486
f	taux actuel TH	22,98%	24,13%
g	produit TH (en €)	79 327 609	96 569 825

estimation en points de TH de la valeur des abattements

h	gain issu de la réduction de l'abattement théorique à la base au minimum légal (1 %)	70 096 782	79 559 333
i	gain issu de la réduction de l'abattement 1ère et 2ème personnes à son minimum (10 %)	6 457 130	7 447 761
j	bases nettes avec nouveaux abattements (e+h+i)	421 756 736	487 213 580
k	nouveau taux nécessaire pour obtenir le même produit fiscal (g/j) avec des abattements moins favorables	18,8%	19,8%
l	valeur des abattements accordés par la ville en points de TH	4,17%	4,31%

estimation en points de TH de la suppression d'une partie des abattements

		2010		2013	
montant des abattements		Montant en €	taux appliqué	Montant en €	taux appliqué
a	Abattement général à la base	74 721 059	16,2%	84 663 006	16,6%
b	Abattement pour 1 et 2 personnes à charge	19 371 389	15,0%	22 343 283	15,0%
c	Abattement pour 3ème personne à charge et plus	2 656 991	15,0%	3 154 503	15,0%
d	Total	96 749 439		110 160 792	

source

e	bases nettes de la ville de Bordeaux (en €)	345 202 825	400 206 486
f	taux actuel TH	22,98%	24,13%
g	produit TH (en €)	79 327 609	96 569 825

hypothèses de nouvelles bases nettes en cas d'application de taux d'abattements moins favorables aux contribuables

h	montant de l'abattement théorique à la base avec application du taux de 10 % (a / taux réel X 10 %)	46 242 773	51 036 728
i	"gain" en base avec application d'un taux de 10% d'abattement théorique (a-h)	28 478 286	33 626 278
j	montant de l'abattement théorique pour 1 et 2 personnes à charge avec application du taux de 10 % (b / 15 % X 10 %)	12 914 259	14 895 522
k	"gain" en base avec application d'un taux de 10% d'abattement pour 1 et 2 personnes à charge (b-j)	6 457 130	7 447 761
l	bases nettes avec nouveaux abattements (e+i+k)	380 138 241	441 280 525
m	nouveau taux nécessaire pour obtenir le même produit fiscal (g/l) avec des abattements moins favorables	20,9%	21,9%
n	valeur en points de taux de la TH des abattements accordés par la ville	2,11%	2,25%

Tableau 3 : les dotations de l'Etat

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016** provisoire	2016 définitif	évolution 2010/2015	évolution 2010/2016
Dotations et participations (c/74) en €*										
	90 617 239	89 555 905	88 397 243	87 363 111	84 848 130	77 352 520	71 581 614	71 511 453	-14,64%	-21,08%
rapporté aux produits de gestion	25,7%	24,8%	23,9%	23,2%	22,3%	18,3%	22,5%	22,4%	-28,71%	-12,76%
variation annuelle		- 1 061 334	- 1 158 662	- 1 034 132	- 2 514 980	- 7 495 611	- 5 770 905	- 5 841 066	-13 264 719	-19 105 785
dont la dotation globale de fonctionnement (DGF) en €										
DGF	62 763 533	62 088 816	60 949 408	60 056 064	56 754 857	48 828 590	40 637 353	40 637 353	-22,20%	-35,25%
variation annuelle		- 674 717	- 1 139 408	- 893 344	- 3 301 207	- 7 926 267	- 8 191 237	- 8 191 237	-13 934 943	-22 126 180
dont les participations en €										
sans lien avec la fiscalité (c/747)	17 737 708	18 054 532	18 326 043	18 357 054	19 587 552	20 550 968	20 785 206	20 785 206	15,86%	17,18%
variation annuelle		316 823	271 511	31 012	1 230 498	963 416	234 238	234 238	2 813 259	3 047 498
dont les autres attributions et participations en €										
essentiellement compensations fiscales (c/748)	8 282 496	7 583 624	7 289 322	7 144 559	6 694 562	6 496 837	8 024 204	7 954 043	-21,56%	-3,97%
variation annuelle		- 698 872	- 294 302	- 144 763	- 449 997	- 197 725	1 527 367	1 457 206	-1 785 659	-328 453
DGF par habitant en €										
Bordeaux	263	259	253	247	233	199	166	166	-24,33%	-36,99%
moyenne des communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé	274	273	272	274	264	240	NC	NC	-12,41%	NC
médiane des communes de BM					148	118				
rang de la ville (sur les 28 communes de BM) dans un ordre décroissant					5 ^{ème}	5 ^{ème}				

Source : CRC - MINEFI

*Les données sont calculées à partir d'Anafi - et pour la DGF/hab de 2016 à partir de la population figurant sur la fiche du minefi 2015.

** Les données sont tirées du CA provisoire et des informations données par les services

Tableau 4

Détail des postes de charges à caractère général

Budget principal BORDEAUX en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 Provisoire*	2016 définitif	Var. annuelle	Evol. 2010/2015	Evol. 2010/2016
Charges à caractère général	66 263 695	68 883 797	70 581 146	74 071 693	76 338 713	76 447 349	68 191 836	68 194 492	2,9%	15,4%	2,9%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	19 577 239	19 236 806	20 454 551	20 875 406	21 099 412	20 393 807	16 664 590	16 664 272	0,8%	4,2%	-14,9%
<i>Dont crédit-bail</i>	1 489 172	1 440 691	1 411 619	1 372 818	1 348 420	902 931	686 656	686 656	-9,5%	-39,4%	-53,9%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	4 485 709	4 495 781	4 984 364	5 001 592	4 816 986	4 580 937	3 915 243	3 915 243	0,4%	2,1%	-12,7%
<i>Dont entretien et réparations</i>	11 308 060	11 421 700	11 861 870	12 425 756	11 746 394	11 337 583	10 145 186	10 148 820	0,1%	0,3%	-10,3%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	1 363 446	1 480 419	1 546 388	1 566 432	1 723 516	1 647 671	1 307 968	1 307 968	3,9%	20,8%	-4,1%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	5 140 849	5 082 198	5 685 646	5 989 283	6 068 891	6 029 804	5 487 693	5 487 693	3,2%	17,3%	6,7%
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	266 636	230 876	227 792	346 214	352 872	494 657	959 054	959 054	13,2%	85,5%	259,7%
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	11 551 384	11 998 075	12 631 985	13 899 787	15 607 177	19 681 856	18 975 048	18 975 048	11,2%	70,4%	64,3%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	3 523 089	6 604 628	4 691 764	4 550 951	5 798 627	4 442 318	4 542 907	4 542 907	4,7%	26,1%	28,9%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	2 331 891	2 084 497	2 261 532	2 665 745	2 220 343	1 907 762	1 443 985	1 443 985	-3,9%	-18,2%	-38,1%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	974 238	1 021 068	1 005 358	1 012 478	1 211 529	1 003 749	1 374 397	1 374 397	0,6%	3,0%	41,1%
<i>Dont déplacements et missions</i>	1 226 290	1 070 398	1 173 959	1 385 898	1 407 372	1 101 192	996 040	995 381	-2,1%	-10,2%	-18,8%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	1 843 511	1 502 564	1 467 383	1 591 948	1 547 895	1 549 218	345 613	345 613	-3,4%	-16,0%	-81,3%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	1 182 182	1 214 095	1 176 937	1 387 385	1 389 279	1 373 863	1 347 458	1 347 458	3,1%	16,2%	14,0%
- Remboursement de frais	2 073 934	1 030 763	1 033 933	1 305 646	1 189 505	1 664 209	7 268 706	7 262 242	-4,3%	-19,8%	250,2%
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	63 923 125	67 622 158	69 319 421	72 419 834	74 796 336	74 288 482	60 923 130	60 932 251	3,1%	16,2%	-4,7%
<i>en % des produits de gestion</i>	18,1%	18,7%	18,7%	19,2%	19,7%	17,6%	19,1%	19,1%	-0,6%	-2,9%	5,4%

source : Anafi

* Chiffres issus du CA provisoire

Tableau 5

Détail des charges de personnel

Charges de personnel -BORDEAUX (en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	définitif 2016	Evol. 2010/2015	en moyenne	Evol. 2010/2016	en moyenne
Population (fiche MINEFI)	238921	239642	240522	242945	243199	245223	NC				
Nombre total d'agents	4262	4246	4329	4353	4372	4469	3220	4,9%	1,0%	-24,4%	-4,6%
Soit un agent communal pour	56	56	56	56	56	55	NC				
Personnel titulaire											
+Rémunération principale	77 247 627	77 668 872	80 221 260	81 342 286	84 402 066	87 078 005	61 523 438	12,7%	2,4%	-20,4%	-3,7%
+Régime indemnitaire voté par l'assemblée	19 278 678	19 864 779	19 978 489	21 197 985	22 033 897	22 368 912	14 750 055	16,0%	3,0%	-23,5%	-4,4%
+supplément familial de traitement, indemnité de résidence	2 360 188	2 346 047	2 340 331	2 406 939	2 444 875	2 534 792	1 734 381	7,4%	1,4%	-26,5%	-5,0%
= Sous-total Personnel titulaire (a)	98 886 493	99 879 698	102 540 080	104 947 210	108 880 838	111 981 709	78 007 873	13,2%	2,9%	-21,1%	-3,9%
Personnel non titulaire											
+Rémunérations	19 165 098	19 343 347	18 699 550	19 563 178	19 278 834	19 555 167	15 126 998	2,0%	0,4%	-21,1%	-3,9%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	N.C.	N.C.	N.C.
+autres indemnités	22 955	9 730	984	3 877	18 378	7 175	8 343	-68,7%	-20,8%	N.C.	NC
= Sous-total Personnel non titulaire (b)	19 188 053	19 353 077	18 700 534	19 567 055	19 297 211	19 562 342	15 135 340	2,0%	0,4%	-21,1%	-3,9%
+ Emplois aidés et d'avenir (c/6416 - 6417) (c)	405 978	424 061	473 009	502 667	516 693	477 586	223 573	17,6%	3,3%	-44,9%	-9,5%
- Atténuations de charges (d)	69 639	554 358	498 089	368 711	401 785	349 536	227 892	401,9%	38,1%	227,2%	-2,6%
1 - Rémunérations avant charges (a+b+c-d)	118 410 885	119 102 478	121 215 534	124 648 222	128 292 957	131 672 101	93 138 894	11,2%	2,1%	-21,3%	-3,9%
Charges sociales et personnel extérieur au service											
+ Charges sociales (e)	43 930 972	44 264 872	44 616 830	46 976 011	49 227 181	49 863 026	37 506 954	13,5%	2,6%	-14,6%	-2,6%
+ Impôts et taxes sur rémunérations (f)	3 210 791	3 443 001	3 325 769	3 512 065	3 578 469	3 707 301	2 613 756	15,5%	2,9%	-18,6%	-3,4%
+ Autres charges de personnel (g)	1 077 424	574 766	321 536	362 120	298 717	126 788	116 772	-88,2%	-34,8%	-89,2%	-31,0%
2 - Charges de personnel après charges (1+e+f+g)	166 630 073	167 385 116	169 479 669	175 498 418	181 397 324	185 369 215	133 376 376	11,2%	2,2%	-20,0%	-3,6%
+ personnel extérieur au service (c/621) (h)	34 440	34 932	35 600	36 195	43 709	67 648	62 765	96,4%	14,5%	82,2%	10,5%
3 - Charges de personnel (2+h)	166 664 513	167 420 049	169 515 269	175 534 613	181 441 033	185 436 863	133 439 142	11,3%	2,2%	-19,9%	-3,6%
4 - Remboursement de personnel mis à disposition (c/7084)	93 123	301 256	640 338	596 299	797 957	2 102 323	647 707	2157,6%	86,5%	595,5%	38,2%
5 - Charges nettes des remboursements de personnel (3-4)	166 571 390	167 118 793	168 874 931	174 938 314	180 643 076	183 334 541	132 791 434	10,1%	1,9%	-20,3%	-3,7%
Evolution annuelle en %	+0,3%	+1,1%	+3,6%	+3,3%	+1,5%	-27,6%					
charges de personnel nettes en % des produits de gestion	47,3%	46,3%	45,7%	46,5%	47,6%	43,5%	41,7%	-8,1%	-1,7%	-11,9%	-2,1%
charges de personnel nettes en % des charges de gestion	56,3%	55,5%	54,6%	54,4%	54,3%	54,3%	48,1%	-3,4%	-0,7%	-14,6%	-2,6%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableaux 6 : les subventions de fonctionnement

Budget principal BORDEAUX - en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	prov 2016*	Déf. 2016	Var. annuelle moyenne	Evol 10/15	Evol 10/16
subventions de fonctionnement	58 691 783	60 375 389	64 310 438	66 464 648	69 327 596	69 851 574	67 702 143	67 702 443	3,5%	19,0%	15,4%
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	6 420 000	6 818 390	7 213 952	7 471 261	7 732 712	7 984 097	7 912 204	7 912 204	4,5%	24,4%	23,2%
Dont subv. autres établissements publics	18 654 924	19 562 018	20 547 787	20 861 231	19 918 640	19 815 841	19 383 069	19 383 069	1,2%	6,2%	3,9%
Dont subv. aux personnes de droit privé	33 616 859	33 994 981	36 548 699	38 132 156	41 676 244	42 051 635	40 406 870	40 407 170	4,6%	25,1%	20,2%

source : Anafi - MINEFI

* CA provisoire

Tableaux 6 (suite) : les subventions de fonctionnement aux organismes privés

subventions versées à des personnes de droit privé supérieures à 70 000 €	2010	2014	2015	2016	évolution 2010/2015	évolution 2010/2016	évolution 2014/2015	évolution 2015/2016
Association des centres d'animation des quartiers de la ville de bdx ACAQB	5 955 724	7 666 055	7 993 394	8 060 928	2 037 670	2 105 204	327 338	67 534
Office du tourisme	1 750 000	1 795 000	1 795 000		45 000	-1 750 000	0	-1 795 000
Pitchoun	1 370 000	1 700 000	1 710 667	1 735 000	340 667	365 000	10 667	24 333
Théâtre national de Bordeaux Aquitaine TNBA	1 635 289	1 682 839	1 626 950	1 646 816	-8 339	11 527	-55 889	19 866
Association foyer petite enfance, enfance famille APEEF	1 300 854	1 437 266	1 577 353	1 578 403	276 499	277 549	140 087	1 050
Union Saint Bruno	1 027 260	1 317 932	1 577 207	1 537 650	549 947	510 390	259 275	-39 557
Sporting club chanteclerc	676 834	1 062 554	1 111 719	1 128 560	434 885	451 726	49 165	16 841
Union Saint Jean	736 194	934 461	951 887	879 983	215 694	143 789	17 427	-71 904
Avant-garde Jeanne d'Arc de Bdx Cauderan AGAJ	684 645	987 331	894 120	1 089 439	209 475	404 794	-93 211	195 319
Les jeunes de st augustin JSA	635 636	792 254	889 886	892 663	254 250	257 027	97 632	2 777
Stade bordelais	794 878	875 336	850 311	819 458	55 433	24 580	-25 025	-30 853
Union sportive les Chartrons	559 989	766 973	839 823	896 350	279 833	336 361	72 850	56 528
Entreprises								
Domofrance	401 348	1 231 345	1 181 300		779 952	-401 348	-50 045	-1 181 300
Incité	1 290 000	1 421 966	1 457 500		167 500	-1 290 000	35 534	-1 457 500

source : comptes administratifs

Tableau 7 : les autres charges de gestion

AUTRES CHARGES DE GESTION											
BORDEAUX - en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2016 Def.	Evol. 10/15	en moyenne annuelle	Evol. 10/16
Total autres charges de gestion	4 404 143	4 534 743	4 745 773	5 274 877	5 275 816	5 703 353	6 865 727	6 867 932	29,5%	5,3%	55,9%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	173 172	178 459	172 862	185 006	139 366	217 570	-2 363	0	25,6%	4,7%	-100,0%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat, écoles privées sous contrat...) (c/6558)</i>	2 376 301	2 584 275	2 785 858	2 930 900	3 019 156	3 166 354	3 309 505	3 309 505	33,2%	5,9%	39,3%
<i>Dont indemnités des élus (y c. cotisation) (c/6531 - 6533 - 6534)</i>	1 285 867	1 325 566	1 339 418	1 610 124	1 615 838	1 632 915	1 655 409	1 655 409	27,0%	4,9%	28,7%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation) (c/6532)</i>	165 195	124 409	165 712	177 189	118 459	164 662	131 047	130 889	-0,3%	-0,1%	-20,8%
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	219 714	196 426	184 129	249 310	243 962	268 320	270 365	270 365	22,1%	4,1%	23,1%
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (ANV) (c/6541)</i>	148 183	88 629	68 718	82 836	96 031	228 872	1 459 751	1 459 751	54,5%	9,1%	885,1%

Source: Anafi
* CA provisoire

Tableaux 8 : L'équilibre de la section d'investissement

Le financement des investissements

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2016 Def.	Cumul sur les	Cumul sur les
									années	années
									2010/2015	2010/2016
CAF brute	50 318 337	53 498 674	52 645 514	45 830 523	36 978 853	71 699 175	29 630 123	29 583 010	310 971 077	340 554 087
- Annuité en capital de la dette	26 056 186	26 328 337	20 215 217	19 988 333	23 004 593	49 070 309	30 710 566	30 710 566	164 662 974	195 373 540
= CAF nette ou disponible (C)	24 262 152	27 170 337	32 430 297	25 842 191	13 974 260	22 628 866	-1 080 443	-1 127 556	146 308 103	145 180 547
Taxes d'aménagement	213 411	213 204	266 529	273 200	220 044	0	1 296 643	1 296 643	1 186 388	2 483 031
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	8 195 015	7 975 626	8 424 058	10 690 059	12 203 879	17 343 203	12 349 230	12 349 230	64 831 840	77 181 070
+ Subventions d'investissement reçues	9 307 788	11 004 147	14 685 832	37 599 559	47 929 118	42 233 902	19 818 677	19 849 074	162 760 347	182 609 421
+ Produits de cession	4 629 326	11 331 860	20 187 077	8 182 693	25 083 009	109 365 892	1 387 468	1 387 468	178 779 857	180 167 325
+ Autres recettes	0	0	304 849	0	0	0	0	402 567	304 849	707 416
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	22 345 540	30 524 837	43 868 344	56 745 511	85 436 050	168 942 997	34 852 019	35 284 982	407 863 280	443 148 262
= Financement propre disponible (C+D)	46 607 692	57 695 174	76 298 641	82 587 702	99 410 311	191 571 863	33 771 576	34 157 426	554 171 383	588 328 809
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	80,4%	79,9%	82,7%	50,2%	75,5%	204,6%	46,2%	46,6%	90,5%	85,8%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	57 970 272	72 248 198	92 226 842	164 404 183	131 713 499	93 611 165	73 153 735	73 369 577	612 174 159	685 543 736
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	4 366 929	5 755 962	7 156 102	10 175 218	6 781 084	7 770 554	5 982 337	5 759 649	42 005 850	47 765 499
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-16 625	-563 620	-1 805 180	-982 131	1 786 679	20 524 254	691 772	209 449	18 943 377	19 152 826
- Participations et inv. financiers nets	-1 024 637	3 138 420	12 829 435	2 500 129	1 252 700	32 287 797	-53 776 689	-53 776 689	50 983 844	-2 792 846
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	1 413 233	1 347 964	-150 200	-1 197 427	-3 949 351	2 500 000	2 781 229	2 781 229	-35 781	2 745 449
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-16 101 481	-24 231 750	-33 958 358	-92 312 271	-38 174 299	34 878 093	4 939 192	5 814 211	-169 900 066	-164 085 855
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	139 183	-67 037	1 907 907	4 254 524	-3 553 258	-4 566 142	446 316	523 741	-1 884 822	-1 361 081
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-15 962 298	-24 298 787	-32 050 451	-88 057 747	-41 727 557	30 311 951	5 385 508	6 337 952	-171 784 888	-164 085 855
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	23 000 000	26 000 005	35 447 318	45 000 000	45 107 725	0	0	0	174 555 048	174 555 048
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	7 037 702	1 701 218	3 396 867	-43 057 747	3 380 168	30 311 951	5 385 508	6 337 952	2 770 160	9 108 112

Source: ANAFI

* données CA provisoire

Le financement des investissements

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul 2010/2015		2016*	2016 Def.	Cumul 2010/2016	
							en €	en %			en €	en %
RESSOURCES												
CAF nette ou disponible	24 262 152	27 170 337	32 430 297	25 842 191	13 974 260	22 628 866	146 308 103	19%	-1 080 443	-1 127 556	145 180 547	18%
Recettes d'inv. hors emprunt	22 345 540	30 524 837	43 868 344	56 745 511	85 436 050	168 942 997	407 863 280	53%	34 852 019	35 284 982	443 148 262	55%
dont fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	8 195 015	7 975 626	8 424 058	10 690 059	12 203 879	17 343 203	64 831 840	8%	12 349 230	12 349 230	77 181 070	10%
dont subventions d'investissement reçues	9 307 788	11 004 147	14 685 832	37 599 559	47 929 118	42 233 902	162 760 347	21%	19 818 677	19 849 074	182 609 421	23%
dont produits de cession	4 629 326	11 331 860	20 187 077	8 182 693	25 083 009	109 365 892	178 779 857	23%	1 387 468	1 387 468	180 167 325	22%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	23 000 000	26 000 005	35 447 318	45 000 000	45 107 725	0	174 555 048	23%	0	0	174 555 048	22%
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	139 183	-67 037	1 907 907	4 254 524	-3 553 258	-4 566 142	-1 884 822	0%	446 316	523 741	-1 361 081	0%
Mobilisation du fonds de roulement net global	0	0	0	43 057 747	0	0	43 057 747	6%	0	0	43 057 747	5%
TOTAL DES RESSOURCES	69 746 875	83 628 143	113 653 866	174 899 972	140 964 778	187 005 721	769 899 355	100%	34 217 892	34 681 167	804 580 523	100%
EMPLOIS												
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	57 970 272	72 248 198	92 226 842	164 404 183	131 713 499	93 611 165	612 174 159	80%	73 153 735	73 369 577	685 543 736	85%
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	4 366 929	5 755 962	7 156 102	10 175 218	6 781 084	7 770 554	42 005 850	5%	5 982 337	5 759 649	47 765 499	6%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-16 625	-563 620	-1 805 180	-982 131	1 786 679	20 524 254	18 943 377	2%	691 772	209 449	19 152 826	2%
Participations et inv. financiers nets	-1 024 637	3 138 420	12 829 435	2 500 129	1 252 700	32 287 797	50 983 844	7%	-53 776 689	-53 776 689	-2 792 846	0%
Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	0%	0	0	0	0%
Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0	0%	0	0	0	0%
Variation autres dettes et cautionnements	1 413 233	1 347 964	-150 200	-1 197 427	-3 949 351	2 500 000	-35 781	0%	2 781 229	2 781 229	2 745 449	0%
Reconstitution du fonds de roulement net global	7 037 702	1 701 218	3 396 867	0	3 380 168	30 311 951	45 827 906	6%	5 385 508	6 337 952	52 165 859	6%
TOTAL DES EMPLOIS	69 746 875	83 628 143	113 653 866	174 899 972	140 964 778	187 005 721	769 899 355	100%	34 217 892	34 681 167	804 580 523	100%

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

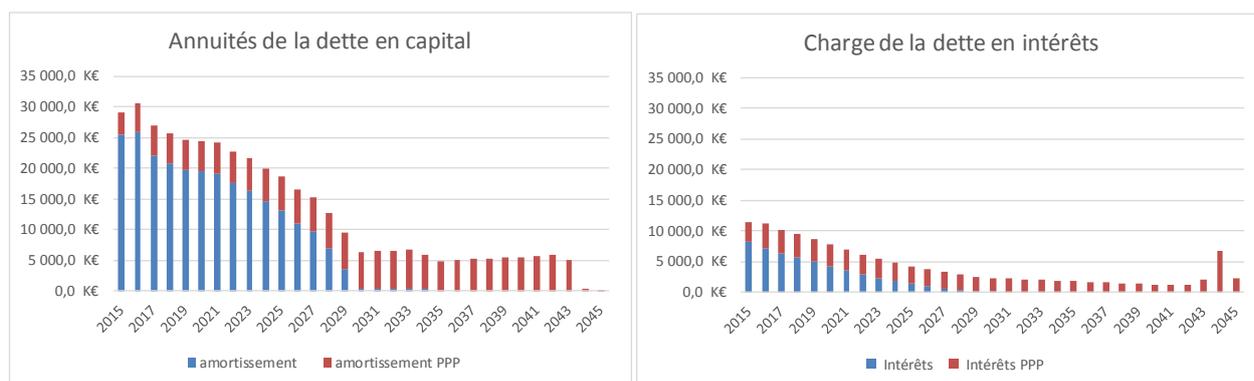
* CA provisoire

Tableaux 9 : La dette

Endettement -Bordeaux	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol.10/15		2016*	2016 Déf.	Evol.10/16	
							totale	annuelle			totale	annuelle
Encours de dette au 31/12	185 380 399	183 704 104	199 086 406	225 295 499	284 413 900	377 106 446	103,4%	15,3%	343 343 330	343 614 652	85,4%	10,8%
dont encours au titre des PPP au 31/12					31 116 372	151 779 891			147 099 641	147 099 641		
Variation de l'encours au 31/12		-1 676 295 €	15 382 301 €	26 209 094 €	59 118 401 €	92 692 546 €	191 726 047	31 954 341 €	-33 763 117 €	-33 491 795 €	158 234 252 €	22 604 893 €
Emprunts nouveaux de l'année hors PPP	23 000 000	26 000 005	35 447 318	45 000 000	45 107 725	0	151 779 891	25 296 649 €	0	0	174 555 048 €	24 936 435 €
Emprunts PPP intégrés durant l'année					31 919 852	124 262 855			0	0	156 182 707 €	22 311 815 €
Part des encours structurés	ND	13,79%	9,05%	7,07%	5,56%	5,21%			2,72%	2,72%		
Part des encours structurés autres que ceux à barrière simple sans effet de lever	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			0,00%	0,00%		
Encours / produits de fonct.	51,41%	49,12%	50,94%	58,23%	69,90%	70,47%	37,1%	6,5%	88,04%	88,12%	71,4%	9,4%
moyenne nationale strate	80,45%	78,12%	76,38%	78,87%	82,38%	81,61%	1,4%	0,3%	NC	NC	NC	NC
Encours de dette (Minefi - en €/hab.)	776 €	767 €	828 €	927 €	1 169 €	1 538 €	98,2%	14,7%	1 390 €	1 391 €	79,3%	10,2%
moyenne nationale strate	1 090 €	1 080 €	1 084 €	1 131 €	1 176 €	1 191 €	9,3%	1,8%	NC	NC	NC	NC
Annuité en capital de la dette	26 056 186	26 328 337	20 215 217	19 988 333	23 004 593	29 070 309	11,6%	2,2%	30 710 566 €	30 710 566 €	17,9%	2,8%
intérêts des emprunts	6 841 712	7 089 276	7 855 028	8 778 183	9 901 598	11 746 886	71,7%	11,4%	11 227 676 €	11 227 676 €	64,1%	8,6%
Annuité de la dette en € / habitant (minefi)	135 €	136 €	114 €	115 €	128 €	232 €	71,9%	11,4%	124 €	124 €	-7,9%	-1,4%
moyenne nationale strate	147 €	145 €	148 €	144 €	139 €	144 €	-2,0%	-0,4%	NC	NC	NC	NC
Capacité de désendettement (en années)	3,7	3,4	3,8	4,9	7,7	5,3	42,8%	7,4%	11,6	11,6	215,3%	21,1%
									CAF 2016* :	29 630 123	29 583 010	

sources : minefi, anafi, * CA provisoire

Profil des annuités en 2016 (avant la décision de transfert du Grand Stade et de la dette correspondante à la Métropole)



source : CRC à partir des données ville

11 ANNEXE 3 : LES GRANDS INVESTISSEMENTS DE LA PERIODE

Tableau 1 : la Cité du Vin

investissement montant € HT (source des données : ville)	1-estimation avant- projet définitif (APD) juillet 2012	1 bis-estimation APD après actualisation des prix par la ville (+5,71 %)	2-estimation toutes dépenses confondues (TDC) juillet 2014	3-estimation fournie par la ville en septembre 2016	4-estimation au vu des marchés	5-estimation au vu des marchés et des avenants	6-écart entre APD et estimation au vu des marchés et des avenants
Sous-total construction et maîtrise d'œuvre	52 182 754	55 164 626	60 454 846	63 727 006	60 588 235	64 694 989	12 512 235
Construction	45 000 000	47 571 429	52 653 018	55 676 708	53 405 481	56 584 803	11 584 803
Travaux bâtiment	35 700 000	37 740 000	44 206 682	47 385 788	45 388 952	48 293 883	12 593 883
dont Gros œuvre / clos couvert	20 100 000	21 248 571	27 026 859	28 656 497	28 216 921	29 585 592	9 485 592
dont Lots techniques	9 300 000	9 831 429	7 357 562	8 744 700	7 702 906	8 744 710	-555 290
dont Lots second œuvre	6 300 000	6 660 000	9 822 261	9 984 591	9 469 124	9 963 581	3 663 581
Aménagements extérieurs et VRD	1 300 000	1 374 286	1 426 129	1 638 746	1 493 917	1 638 746	338 746
Scénographie	8 000 000	8 457 143	7 020 207	6 652 174	6 522 612	6 652 174	-1 347 826
Honoraires maîtrise d'œuvre	7 182 754	7 593 197	7 801 828	8 050 298	7 182 754	8 110 186	927 432
dont Mission de base -bâtiment et VRD	4 279 088	4 523 607	4 030 872	4 030 872	4 279 088	4 030 872	-248 216
dont Missions complémentaires -bâtiment et VRD et scénographie	1 164 413	1 230 951	2 031 703	2 280 173	1 164 413	2 340 061	1 175 648
dont Mission de base -scénographie	1 739 253	1 838 639	1 739 253	1 739 253	1 739 253	1 739 253	0
Autres honoraires et assurances	1 750 000	1 850 000	3 001 080	3 616 703	3 432 739	3 631 719	1 881 719
dont Honoraires AMO et autres missions	740 000	782 286	1 136 116	1 503 240	1 342 540	1 541 520	801 520
dont Indemnités concours et dialogue 1 divers	600 000	634 286	907 007	949 404	948 177	948 177	348 177
dont Assurances	410 000	433 429	957 957	1 164 059	1 142 022	1 142 022	732 022
Foncier	3 380 000	3 573 143	3 626 391	4 069 325	3 969 110	4 058 228	678 228
dont Achat	2 100 000	2 220 000	2 100 000	2 100 000	2 100 000	2 100 000	0
dont Démolition et dépollution	440 000	465 143	527 875	527 875	438 757	527 875	87 875
dont Concessions et études géotechniques	840 000	888 000	998 516	1 441 450	1 430 352	1 430 352	590 352
Productions multimédias	5 320 000	5 624 000	5 328 087	4 721 221	4 402 529	4 651 062	-668 938
dont productions multimédia	4 840 000	5 116 571	4 646 138	4 004 272	3 713 380	3 926 913	-913 087
dont Honoraires (maîtrise d'œuvre et conception)	480 000	507 429	681 949	716 949	689 149	724 149	244 149
Aménagements spécifiques et systèmes d'information	0	0	3 355 057	4 011 534	3 764 602	3 788 179	3 788 179
dont Equipements, mobiliers et autres agencements			1 270 057	2 174 634	1 931 057	1 954 634	1 954 634
dont Système d'information (compagnon de visite)			2 085 000	1 836 900	1 833 545	1 833 545	1 833 545
Total opérations avant "provisions"	62 632 754	66 211 769	75 765 461	80 145 789	76 157 215	80 824 177	18 191 423
"Provisions financières " à la date de livraison	400 000	422 857	5 377 504	997 176	5 377 504	907 328	507 328
dont Actualisation des prix			3 733 012	227 737	3 733 012	227 225	227 225
dont Aléas	400 000	422 857	1 644 492	769 439	1 644 492	680 103	280 103
protocole transactionnel avec maître d'œuvre						600 000	600 000
Création ponton de la cité du vin						734 552	734 552
total opération HT à la date de livraison	63 032 754	66 634 626	81 142 965	81 142 965	81 534 719	83 066 057	20 033 303

Les publications de la chambre régionale des comptes
de NOUVELLE AQUITAINE
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/nouvelleaquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes
CS 30059- 33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr