



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE BOURGES

(Département du Cher)

Volet organique

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 13 juin 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATION	5
INTRODUCTION.....	6
1 LES RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ONT ÉTÉ SUIVIES	6
2 BOURGES EST UNE COMMUNE MOINS FAVORISÉE QUE LA MOYENNE MAIS ATTENTIVE À SON ORGANISATION.....	7
2.1 Une ville dont la richesse est inférieure à la moyenne de sa strate démographique	7
2.2 Une démarche avancée de mutualisation et un projet d'administration structurant.....	9
2.3 Des règlements intérieurs et des délégations au maire réguliers.....	11
3 L'INFORMATION FINANCIÈRE EST DE QUALITÉ ET LA FIABILITÉ DES COMPTES SATISFAISANTE	12
3.1 Une information financière de qualité.....	12
3.1.1 Des débats sur les orientations budgétaires régulièrement tenus	12
3.1.2 Des informations statistiques, fiscales et financières complètes.....	13
3.1.3 Des taux d'exécution budgétaire satisfaisants.....	13
3.1.4 Des garanties d'emprunt bien encadrées	13
3.2 Une fiabilité des comptes à conforter.....	14
3.2.1 Des restes à réaliser correctement justifiés	14
3.2.2 Une procédure de rattachement des charges et produits bien établie.....	14
3.2.3 Des états de la dette fiabilisés	15
3.2.4 Une comptabilité patrimoniale à parfaire.....	15
3.2.5 Des provisions pour risques et charges insuffisantes	16
3.3 Un déploiement anticipé de la M57 préparé avec soin et bien mené	18
3.3.1 Une généralisation de l'application du référentiel M57 qui constitue un réel enjeu.....	18
3.3.2 Un changement de référentiel anticipé, bien préparé et mené sereinement.....	19
4 LE DÉSENDETTEMENT, IMPORTANT, RESTE INACHEVÉ ET LA DETTE EST SAINTE MAIS COÛTEUSE	20
4.1 Un désendettement qui doit encore être poursuivi	20
4.1.1 Un suivi réalisé au moyen de plusieurs outils.....	20
4.1.2 Une dette qui a été réduite mais qui reste toujours supérieure à la moyenne	22

4.2 Une dette saine dont le coût reste élevé en raison de sa durée	25
5 LA CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT EST CONTRAINTE	27
5.1 Une analyse financière portant sur la période charnière 2017-2021	27
5.2 Des produits de gestion globalement peu dynamiques	27
5.2.1 Des ressources fiscales croissantes malgré une stabilité des taux.....	27
5.2.2 Des ressources institutionnelles et d'exploitation atones	33
5.3 Des charges de gestion maîtrisées	33
5.3.1 Une faible évolution des charges de gestion hors personnel.....	33
5.3.2 Des charges de personnel contenues notamment grâce aux transferts et mutualisations.....	36
5.4 Un autofinancement qui a tendance à s'amoinrir	38
6 DES ÉQUIPEMENTS STRUCTURANTS ONT ÉTÉ RÉALISÉS MALGRÉ DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT INFÉRIEURES À LA MOYENNE	40
6.1 Une gestion pluriannuelle des investissements	40
6.2 Des dépenses d'investissement inférieures à la moyenne mais ciblées sur des équipements structurants	43
6.3 L'amoinrissement de la part de l'autofinancement dans les ressources d'investissement	46
7 UNE RECHERCHE DE MARGES DE MANŒUVRE À INTENSIFIER.....	50
ANNEXES	53
Annexe n° 1. Procédure.....	54
Annexe n° 2. Réponses.....	55

SYNTHÈSE

L'essentiel

La commune de Bourges a consenti d'importants efforts de désendettement entre 2017 et 2021 et a montré sa capacité d'adaptation pour réaliser des investissements structurants. La conjoncture actuelle doit cependant l'inciter à rechercher de nouvelles marges de manœuvre financières.

Chef-lieu du département du Cher, Bourges est une commune moins favorisée que la moyenne, dont la population, en baisse continue, est vieillissante.

Avec la communauté d'agglomération Bourges Plus – dont elle est la ville centre – et le CCAS¹, elle a procédé à plusieurs vagues de mutualisation de services. Les transferts de compétences obligatoires ont également été réalisés. Pour autant, la commune concentre la majorité des équipements sportifs et culturels de l'agglomération.

Les données financières de Bourges sont de qualité. Le déploiement anticipé de la norme comptable et budgétaire M57 a été réussi et les règles qui régissent la fiabilité des comptes sont très largement respectées. La commune devra parfaire sa comptabilité patrimoniale et surtout procéder, dès l'apparition de risques contentieux, aux dotations aux provisions nécessaires.

L'endettement de la ville de Bourges est ancien et important. Objet d'une recommandation de la chambre en 2013, il a été notablement réduit, ce qui a ramené la capacité de désendettement de la ville à une durée raisonnable. Les emprunts qui constituent la dette ne comportent pas de risque particulier, mais en raison d'une durée élevée, le service de la dette pèse encore sur la situation financière.

Les ressources de fonctionnement de Bourges sont peu dynamiques pendant la période contrôlée. Elles reposent principalement sur les produits de la fiscalité locale. La ville maîtrise ses charges de gestion. En particulier, les frais de personnel sont restés stables grâce notamment aux efforts de mutualisation des équipes avec Bourges Plus.

La capacité d'autofinancement se maintient malgré le poids du service de la dette. Les marges de manœuvre de la ville restent néanmoins contraintes.

Inférieures à la moyenne de la strate démographique, les dépenses d'investissement de Bourges sont bien suivies et adaptées au regard notamment de l'endettement de la ville. Durant la période sous contrôle, la commune a réussi à achever des investissements structurants tels que la nouvelle maison de la culture et le programme de renouvellement urbain (PRU), et a entamé le nouveau PRU (NPRU) ainsi que la rénovation de son bâti.

¹ Centre communal d'action sociale.

Au regard de son choix de ne pas augmenter ses taux d'imposition et de la contrainte que représente sa dette, la commune devra, pour maintenir ses investissements, rechercher de nouvelles marges de manœuvre financières.

À l'issue de son contrôle, la chambre a émis une recommandation. Elle examinera sa mise en œuvre dans un délai d'une année, après présentation au conseil municipal, conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF).

RECOMMANDATION

Recommandation n° 1 : Constituer des provisions pour risques et charges dès l'apparition d'un risque contentieux, conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (cf. page n° 18).

INTRODUCTION

L'article L. 211-3 du code des juridictions financières définit les modalités selon lesquelles les chambres régionales des comptes examinent la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements. Cet examen porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant.

L'examen de la gestion de la ville de Bourges par la chambre, inscrit à son programme 2022-2023, a concerné les années 2017 et suivantes et a principalement porté sur la fiabilité des comptes et l'analyse financière. Le déroulement de la procédure fait l'objet d'un tableau situé en annexe.

1 LES RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ONT ÉTÉ SUIVIES

Le précédent rapport d'observations définitives a été adressé au maire le 22 janvier 2013. Il portait sur les exercices 2005 à 2011 et formulait trois recommandations, qui ne faisaient pas encore l'objet du suivi instauré par la loi NOTRe du 7 août 2015.

La recommandation n° 1 concernait l'endettement ; elle est traitée dans la partie relative au désendettement de la ville de Bourges.

La recommandation n° 2, relative à l'Agenda 21 de Bourges, demandait à la commune de « se fixer des objectifs quantifiés et de mesurer les résultats obtenus. (...) Cette recommandation pourrait porter prioritairement sur l'éco-responsabilité, domaine dans lequel la commune dispose des meilleures conditions de maîtrise des actions et de connaissance de leurs résultats. »

Cette recommandation est aujourd'hui devenue caduque dans la mesure où la compétence « Agenda 21 » a été transférée à la communauté d'agglomération dès 2015. La commune précise néanmoins que les principales actions qu'elle menait à ce titre figurent désormais dans le Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) de Bourges Plus, et que, « compte tenu des compétences générales de la communauté d'Agglomération, les volets « développement économique » et « social » sont *de facto* davantage pris en compte dans les actions engagées à côté des enjeux de transition écologique. »

La recommandation n° 3 portait sur la délégation de service public du réseau de chauffage urbain : « compte tenu de la différence d'information et d'expertise entre l'entreprise concessionnaire et les services communaux, [la chambre] invite la ville à renforcer, dans la durée, le contrôle de l'exploitation du service et de la pleine exécution des obligations contractuelles du délégataire, notamment financières et tarifaires, dans un objectif de défense de l'intérêt des usagers. La ville devra s'assurer que l'extension du réseau aux quartiers Prado-Vauvert n'entraînera pas à l'avenir de conséquences tarifaires pénalisantes pour les usagers situés dans le périmètre initial de la concession. »

Dans une réponse chiffrée et détaillée, la commune a indiqué avoir pris des mesures (recrutement, assistance à maîtrise d'ouvrage, audit) et lancé une consultation pour la réalisation du schéma directeur. La recherche de solutions a mené à un avenant au marché et à un plan d'actions. La commune conclut que l'extension du réseau a eu un effet positif au niveau environnemental et tarifaire.

La chambre considère que ces deux recommandations ont été mises en œuvre.

2 BOURGES EST UNE COMMUNE MOINS FAVORISÉE QUE LA MOYENNE MAIS ATTENTIVE À SON ORGANISATION

2.1 Une ville dont la richesse est inférieure à la moyenne de sa strate démographique

La commune de Bourges est le chef-lieu du département du Cher (18). Elle compte 64 541 habitants² (les Berruyers) et relève donc de la strate démographique des communes de 50 000 habitants à moins de 100 000 habitants. Elle s'étend sur près de 69 km². Elle est desservie par l'autoroute A71 et une ligne ferroviaire (souvent non directe) vers Paris. Le maire actuel, M. Yann Galut, élu le 3 juillet 2020, a succédé à M. Pascal Blanc (2014-2020) et à M. Serge Lepeltier. La commune de Bourges est membre du syndicat départemental d'énergie du Cher et du syndicat du canal de Berry³.

Bourges est la commune centre de la communauté d'agglomération Bourges Plus, créée en 2002, qui compte 17 communes et 102 626 habitants⁴. Bourges Plus est présidée par Mme Irène Félix depuis le 16 juillet 2020.

La population de Bourges est en baisse continue ; la commune a perdu plus de 12 700 habitants entre 1975 et 2019 (une moyenne de près de 300 par an). Cette population est également vieillissante (depuis 2008, la proportion des 0-44 ans diminue, celle des 60-75 ans ou plus augmente). En 2019, les habitants de 45 à 59 ans sont les plus nombreux (20 %), mais les retraités représentent la plus importante « catégorie socio-professionnelle » (30 %).

Plus de la moitié des habitants sont locataires, et près d'un quart le sont d'un logement HLM. Le nombre de logements vacants est passé de 1 466 en 1975 à 5 349 en 2019.

En 2019, le taux de chômage des 15-64 ans est de 16,2 %. Les emplois (catégories socio-professionnelles hors retraités) relèvent surtout des catégories « professions intermédiaires » et « employés » (chacune 30 %), suivies des « ouvriers » (19 %)⁵.

² INSEE (chiffres 2019).

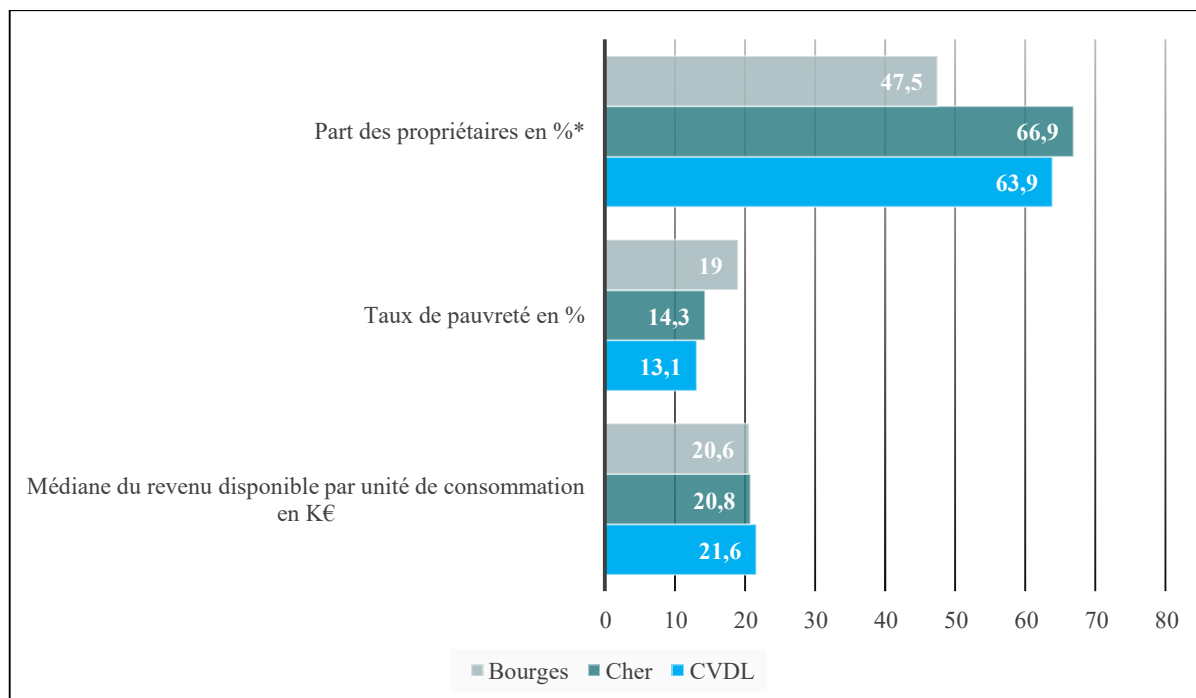
³ Source : site Banatic.

⁴ 105 802 habitants selon la base de données Banatic au 13 octobre 2022.

⁵ INSEE 2019.

La comparaison avec le département du Cher et la région Centre-Val de Loire fait également apparaître une commune moins favorisée que la moyenne.

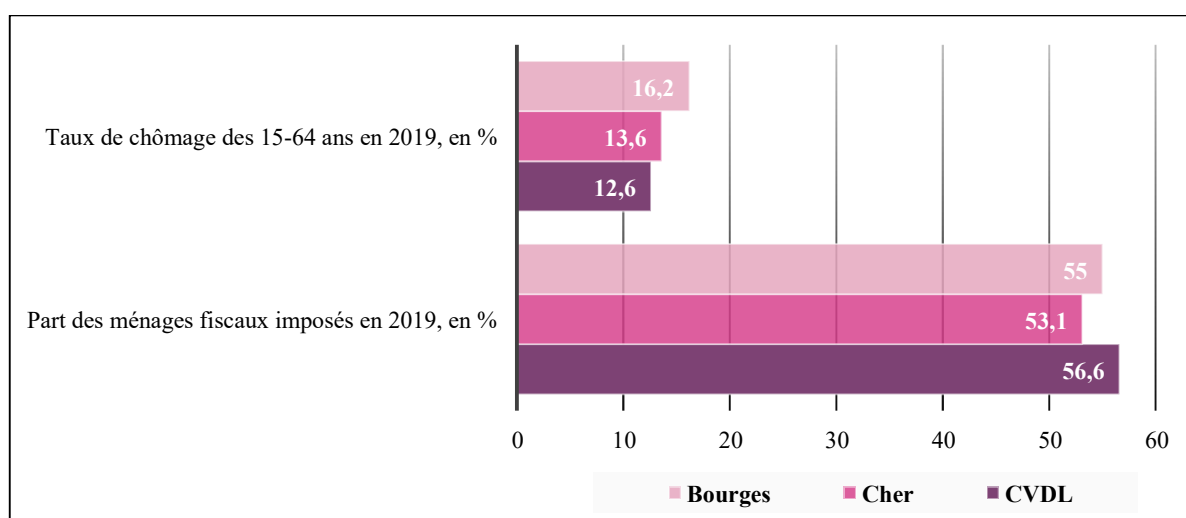
Graphique n° 1 : Comparaison 1 de Bourges avec le Cher et la région 2019



Source : INSEE 2019 *Part des ménages propriétaires de leur résidence principale.

La comparaison d'autres critères confirme ce constat :

Graphique n° 2 : Comparaison 2 de Bourges avec le Cher et la région 2019



Source : INSEE 2019.

2.2 Une démarche avancée de mutualisation et un projet d'administration structurant

La ville de Bourges a procédé au cours de la période 2017-2021 aux transferts obligatoires de compétences suivants vers Bourges Plus :

- promotion du tourisme en 2017 ;
- zones d'activités, voirie d'intérêt communautaire et GEMAPI⁶ en 2018 ;
- GEPU⁷ en 2020.

La commune s'est également engagée dans une démarche de mutualisation avec l'agglomération et le centre communal d'action sociale (CCAS) visant notamment, dans le cadre du projet de territoire, à « optimiser la gestion des ressources humaines, des moyens et des matériels pour aboutir à un partage des compétences pour une meilleure efficience ».

Cette mutualisation a été réalisée à partir de 2015 en six vagues successives :

Tableau n° 1 : Les six vagues de mutualisation de Bourges

	<i>Date d'entrée en vigueur</i>	<i>Services concernés</i>
1	1 ^{er} janvier 2015	Direction générale des services Direction de la communication Direction des ressources humaines Direction des systèmes d'information et de télécommunication Direction des affaires juridiques Direction des affaires foncières
2	1 ^{er} juillet 2015 (avec les communes de l'agglomération)	Application du droit des sols Publicité extérieure Établissement recevant du public
3	1 ^{er} janvier 2016	Direction générale adjointe en charge du pôle innovation du territoire Direction générale adjointe en charge du pôle service à la population Direction générale adjointe en charge du pôle développement et moyens Service gestion des politiques et des ressources Direction urbanisme opérationnel Direction études Direction voirie, réseaux, divers (service voirie secteur travaux neufs) Direction bâtiments et conduite de projets Service conduite d'opérations
4	1 ^{er} juillet 2016	Service achats Service développement durable
5	1 ^{er} juillet 2017	Service archives
6	1 ^{er} janvier 2019	Service des assemblées Service du courrier

Source : Commune de Bourges.

Cette organisation des services se reflète dans l'organigramme mutualisé portant mention de l'affectation des agents aux services communaux, intercommunaux ou mutualisés.

⁶ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

⁷ Gestion des eaux pluviales urbaines.

La commune a entamé depuis 2021 avec l'agglomération et le CCAS l'élaboration d'un projet d'administration commun. L'actuel document de travail indique qu'il sera constitué à partir notamment des projets spécifiques rédigés au sein de chaque direction de la commune. Il comprendra un organigramme commun, une trajectoire des effectifs à horizon 2026, une charte managériale et un dispositif d'animation. Il s'agit notamment de renforcer la coopération interne, d'évaluer les politiques et dispositifs mis en œuvre, de valoriser le service public communal et d'accompagner les changements. La charte du management fera la synthèse d'un diagnostic et des résultats de groupes de travail.

Dans ce cadre, la direction des finances a formalisé son projet de direction et de services. Ce dernier vise à « traduire la feuille de route de la municipalité dans le domaine des finances, à savoir : assurer la mise en œuvre des projets municipaux sans hausse de fiscalité, sans alourdir la dette et en dégagant des marges sur les dépenses de fonctionnement ».

La démarche est participative, individuelle et collective. Le document expose, pour chacune des composantes de la direction, ses missions, son environnement (institutionnel, juridique), ses constats et difficultés, ses objectifs et ses leviers possibles. Six axes ont été retenus et sont déclinés avec indicateurs qualitatifs et organigramme cible.

La direction des finances de la commune assure la préparation et l'exécution budgétaires, ainsi que le suivi hebdomadaire. Trois services la composent : le service Audit Externe et Observatoire fiscal, le service Ingénierie financière, le service Budget-Comptabilité-Stratégie financière.

Parmi les missions du premier service, « l'audit externe » consiste dans le contrôle financier des délégations de service public (DSP), concessions d'aménagement et sociétés d'économie mixte (SEM). Le « pilotage de l'observatoire fiscal » veille quant à lui à l'optimisation des ressources fiscales⁸. Enfin, le service « Ingénierie Financière » assure notamment la recherche de financements.

En effet, la direction des finances, dans un contexte d'endettement qui reste important, multiplie la recherche de subventions, via notamment une contractualisation pluriannuelle ou la réponse à des appels à projets. Dès la conception d'un projet d'investissement, les recettes de subvention mobilisables constituent un critère de priorisation.

Outre la recherche de financements, la direction a pour objectif d'optimiser les recettes de fonctionnement de la collectivité. Son observatoire fiscal vise, en partenariat avec la direction départementale des finances publiques (DDFiP), à optimiser les ressources fiscales sans augmentation des taux, par des contrôles de terrain, des audits sur les recettes déclaratives et une action sur les bases. C'est dans ce cadre également que la direction des finances prépare le futur passage au compte financier unique⁹.

⁸ L'Observatoire fiscal est devenu intercommunal le 1^{er} mars 2023.

⁹ « Le CFU a vocation à devenir, à partir de 2024, la nouvelle présentation des comptes locaux pour les élus et les citoyens, si le législateur en décide ainsi » (site gouvernemental collectivites-locales.gouv.fr).

2.3 Des règlements intérieurs et des délégations au maire réguliers

Dans les communes de plus de 1 000 habitants, le conseil municipal doit adopter son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation, en application des dispositions de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Si le contenu du règlement intérieur est fixé librement par l'organe délibérant, le CGCT impose néanmoins que certains éléments soient prévus. Le conseil municipal peut aller au-delà des dispositions expressément prévues par le code à la double condition que le règlement ne comporte que des mesures concernant le fonctionnement interne de l'assemblée et qu'elles ne portent pas atteinte à des dispositions législatives et réglementaires.

La période de contrôle concernant deux mandats électifs, un examen des deux règlements successivement appliqués a été réalisé. Les deux documents ont été adoptés par le conseil municipal dans les délais prescrits par le code¹⁰. Ils comportent les mentions obligatoires et des mentions détaillées, toutes conformes au droit, sur la tenue des séances, l'organisation des débats et plus largement sur l'organisation interne du conseil municipal. Les règlements intérieurs successifs du conseil municipal ne soulèvent en conséquence aucune observation.

Par ailleurs, le conseil municipal berruyer a pris une délibération de délégation d'une partie de ses attributions au début de chaque mandat puis l'a modifiée en tant que de besoin. La conformité au CGCT des délibérations relatives aux délégations au maire a été examinée, tant en ce qui concerne le périmètre des attributions déléguées que la consistance des conditions fixées par le conseil et les modalités de publicité des décisions du maire et d'information du conseil.

Concernant leur périmètre, les pouvoirs délégués figurent bien dans la liste limitative fixée par le CGCT. En outre, le maire - membre d'un cabinet d'avocat - s'est déporté pour tout ce qui concerne les contentieux de la commune. Par arrêté de déport du 10 septembre 2020, il a décidé de s'abstenir de faire usage de ses attributions dans ce domaine, estimant se « trouver dans une situation de conflits d'intérêts du fait de son activité professionnelle » et de désigner en lieu et place pour le suppléer M. Joël Allain, maire-adjoint délégué aux finances, à l'administration générale et aux ressources humaines. En pleine conformité avec le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014¹¹ (article 5) et la jurisprudence (arrêt du Conseil d'État du 30 janvier 2020 n° 421952), le conseil municipal berruyer a adopté en 2020 une délibération « de déport » par laquelle il délègue ses attributions en matière de contentieux non pas au maire mais à M. Joël Allain¹². Cette délibération du conseil municipal de novembre 2020 gagnerait cependant à être consolidée avec celle d'août 2020, portant délégation de pouvoirs au maire.

Les conditions limitatives des délégations et les conditions de transparence et d'information du conseil municipal sur les décisions du maire prises dans ce cadre sont également respectées. Ces décisions sont exécutoires et mises en ligne sur le site de la

¹⁰ Le premier, du 19 septembre 2014, est relatif au mandat de M. Blanc. Le second, du 17 décembre 2020, relatif au mandat de M. Galut a été très légèrement modifié en juillet 2022 pour permettre aux élus d'assister aux commissions en présence ou en visioconférence.

¹¹ Portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹² Ainsi qu'à M. Mustapha Mousalli, maire adjoint délégué à la sécurité, à l'hygiène et à la propreté urbaine, pour les seuls dossiers relatifs au contentieux de stationnement.

commune. Chacune d'entre elles est mentionnée (avec le numéro de la décision et son objet détaillé) dans un document qui les reprend sous forme de liste détaillée par thème. Ce document est transmis aux élus et soumis à leur approbation lors de chaque réunion de l'assemblée délibérante avant sa mise en ligne sur le site.

Les délégations de pouvoir du conseil municipal berruyer au maire n'appellent pas observation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Bourges est une commune moins favorisée que la moyenne dont la population, en baisse continue, est vieillissante. Avec la communauté d'agglomération Bourges Plus, elle a procédé à quelques transferts de compétences, plusieurs vagues de mutualisation de services et élabore actuellement son projet d'administration. Les règlements intérieurs et les délégations d'attributions au maire n'appellent pas d'observation.

3 L'INFORMATION FINANCIÈRE EST DE QUALITÉ ET LA FIABILITÉ DES COMPTES SATISFAISANTE

3.1 Une information financière de qualité

3.1.1 Des débats sur les orientations budgétaires régulièrement tenus

Afin de permettre aux élus de définir les grandes orientations du budget, le code général des collectivités territoriales (CGCT) impose aux communes de 3 500 habitants et plus d'organiser – dans les deux mois précédant l'examen du budget primitif – un débat sur les orientations générales du budget (DOB), les engagements pluriannuels envisagés et l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune¹³. Ce débat doit s'appuyer sur un rapport spécifique (ROB).

Pour les communes de 10 000 habitants et plus, le rapport comprend, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Pour les communes de plus de 20 000 habitants, le maire présente, avant le vote du budget, un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la commune¹⁴. Enfin, pour les communes de plus de 50 000 habitants telles que Bourges, le maire

¹³ Article L. 2312-1 du CGCT.

¹⁴ Article L. 2311-1-2 du CGCT.

doit présenter, avant le vote du budget, un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité¹⁵.

Les membres du conseil municipal ont été destinataires tous les ans d'un rapport d'orientation budgétaire détaillé et complet qui a fait l'objet d'un débat dans les délais prévus et d'une délibération spécifique, ainsi que des rapports concernant respectivement la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et le développement durable. La commune de Bourges satisfait ainsi à toutes les obligations posées par le CGCT.

3.1.2 Des informations statistiques, fiscales et financières complètes

Le code général des collectivités territoriales précise que certains indicateurs doivent être mentionnés dans les documents budgétaires élaborés par les communes de plus de 3 500 habitants. Ces ratios, prévus aux articles L. 2313-1 et R. 2313-1, participent à la complétude de l'information financière délivrée par la commune. Les documents budgétaires doivent également être assortis en annexe d'états destinés à informer les élus et les tiers sur certains éléments patrimoniaux et certaines dépenses ou recettes de fonctionnement. Enfin des obligations de publicité sont prévues par les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT.

La commune satisfait à ses obligations. Les ratios et les états prévus figurent dans les documents budgétaires berruyers pour la période contrôlée et les citoyens ont accès, *via* le site internet de la ville notamment, à de nombreuses données et rapports (en particulier la « présentation brève et synthétique » des informations financières essentielles).

3.1.3 Des taux d'exécution budgétaire satisfaisants

Les taux d'exécution budgétaire recèlent un enjeu budgétaire aussi bien que démocratique. Il importe que les élus délibèrent sur un budget primitif fondé sur des prévisions sincères, ni surévaluées ni sous-évaluées, éventuellement ajusté *via* des décisions modificatives.

En fonctionnement, l'exécution des dépenses et des recettes n'appelle pas d'observation. En investissement, l'amélioration constatée depuis 2017 a été freinée par la crise sanitaire, mais la qualité des prévisions budgétaires demeure néanmoins satisfaisante.

3.1.4 Des garanties d'emprunt bien encadrées

Afin de faciliter la réalisation d'opérations d'intérêt public, les communes peuvent accorder à certaines personnes morales de droit public ou privé des garanties d'emprunt. En cas de défaillance du débiteur, elles s'engagent à assumer l'exécution de l'obligation ou à payer les annuités du prêt garanti. Les conditions (comportant certains ratios prudentiels) en sont fixées par les articles L. 2252-1 à L. 2252-5 et D. 1511-30 à D. 1511-35 du CGCT.

¹⁵ Article L. 2311-1-1 du CGCT.

Chaque année, la commune de Bourges mentionne ces engagements dans ses documents budgétaires ; elle élabore en outre un rapport particulier sur son encours garanti. Au 31 décembre 2021, l'encours garanti par la ville de Bourges est de 189,8 M€. Il est presque intégralement lié à des opérations de logements sociaux auprès d'organismes peu nombreux, et relève en totalité de la catégorie d'emprunts la moins risquée de la charte dite « Gissler ». Enfin ces garanties d'emprunt sont en diminution.

3.2 Une fiabilité des comptes à conforter

3.2.1 Des restes à réaliser correctement justifiés

Les restes à réaliser (RAR), qui concernent la seule section d'investissement, correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes au 31 décembre de l'exercice N, telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements.

Compte tenu de leur impact sur l'affectation du résultat, leur reprise est une obligation réglementaire (article R. 2311-11 du CGCT), le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement étant constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser.

Dans le règlement budgétaire et financier adopté en décembre 2021, la ville de Bourges rappelle ces principes et indique les principales modalités de constitution de l'état des RAR. Dans chacun des comptes administratifs de la commune, les RAR font l'objet d'une liste par article dans le tableau prévu à cet effet. Le contrôle effectué sur RAR en dépenses et recettes de la section d'investissement du budget principal 2021 n'appelle pas d'observation.

3.2.2 Une procédure de rattachement des charges et produits bien établie

La procédure de rattachement, qui ne concerne que la section de fonctionnement, vise – en vertu du principe d'indépendance des exercices – à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent. Les dépenses engagées, pour lesquelles le service a été fait avant le 31 décembre sans que la facture ne soit parvenue, font ainsi l'objet d'un rattachement à l'exercice. Sont également rattachés les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice et qui n'ont pu être comptabilisés.

La procédure et la pratique des rattachements sont bien établies à Bourges, et formalisées dans une note de clôture annuelle, une « fiche mémo » décrivant les conditions et la méthode de rattachement, et dans le règlement budgétaire et financier.

Durant toute la période de contrôle, la commune a procédé de façon exhaustive aux rattachements des charges et produits. Les charges rattachées représentent un poids plus important que les produits rattachés, ce que la commune a expliqué et justifié. En effet, trois postes de dépenses très importants représentent à eux seuls 51 % des rattachements : les fluides, les remboursements de frais à Bourges Plus et le versement du complément indemnitaire annuel (CIA) au personnel.

3.2.3 Des états de la dette fiabilisés

L'instruction codificatrice M14 prévoit que l'état de la dette est un état annexe du compte administratif produit à la clôture de l'exercice. La sincérité des réalisations inscrites s'apprécie par comparaison avec les résultats du compte de gestion.

La concordance entre l'état de la dette figurant au compte administratif et le solde créditeur du compte 1641 « emprunts en euros » figurant au compte de gestion a été vérifiée pour la période 2017-2021 :

Tableau n° 2 : Concordance entre l'état de la dette (CA) et le solde du c/1641 (CG)

<i>En euros</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Solde créditeur au 31/12 du compte 1641 au compte de gestion</i>	124 930 312,99	119 903 142,83	111 820 067,92	104 729 135,94	94 950 320,00
<i>Capital restant dû au 31/12 dans l'état de la dette du CA (Annexe IV Tab A2.2 c/1641)</i>	124 994 313,00	119 903 142,85	111 820 067,93	97 709 547,17	94 977 453,80
Différence	64 000,01	0,02	0,01	- 7 019 588,77	27 133,80
<i>Solde créditeur au 31/12 du compte 165 au compte de gestion</i>	7 753,52	8 271,84	5 749,09	6 979,09	5 844,00
<i>Capital restant dû au 31/12 dans l'état de la dette du CA (Annexe IV Tab A2.2 c/165)</i>	8 012,68	8 271,84	5 749,09	6 979,09	-
Différence	259,16	-	-	-	- 5 844,00

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes administratifs, les comptes de gestion et la balance des comptes.

Les différences figurant dans ce tableau ont été expliquées, justifiées et régularisées par la commune.

3.2.4 Une comptabilité patrimoniale à parfaire

Le principe comptable de l'image fidèle du patrimoine des administrations publiques consacré par la constitution (article 47-2) est rappelé par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (article 56) ainsi que par le CGCT et notamment toutes les nomenclatures comptables.

Les instructions comptables prévoient que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification (tenue des inventaires physique et comptable concordants) alors que le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan (tenue de l'état de l'actif – qui doit être concordant avec l'inventaire comptable – et de la comptabilité générale patrimoniale).

L'application Hélios de la direction générale des finances publiques (DGFIP) permet d'automatiser l'état de l'actif du comptable par la création systématique d'une fiche d'inventaire, dite provisoire, des prises en charge d'un mandat d'investissement. Cette fiche est normalement mise à jour de toutes les informations manquantes (numéro d'inventaire notamment) grâce au « flux INDIGO » inventaire (Interface d'échange d'informations de gestion entre l'ordonnateur et le comptable) émis par l'ordonnateur.

La concordance de l'état de l'actif de 2020 produit par la comptable avec le compte de gestion a été vérifiée. Des discordances, concernant essentiellement les amortissements, ont été constatées. La comptable a expliqué et justifié ces écarts entre l'état de l'actif issu d'Hélios et le compte de gestion 2020 par une « mauvaise ventilation transitoire des amortissements dans le module inventaire Hélios ».

Un long travail de réconciliation entre l'actif et l'inventaire a été entrepris depuis, mais n'avait pas encore abouti en 2020. Son achèvement devrait intervenir dans les tous prochains mois selon la comptable et l'ordonnateur.

La concordance de l'inventaire comptable produit par l'ordonnateur avec le compte de gestion a été également vérifiée et n'appelle pas d'observation.

Quant à l'inventaire physique, il permet de justifier de la réalité des biens et contient des informations qui peuvent être différentes de celles mentionnées à l'inventaire comptable (par exemple, les aspects juridiques des immobilisations de nature immobilière doivent y figurer). La commune indique qu'elle entamera en 2023 l'élaboration d'un tel inventaire, actuellement inexistant, afin de recenser de façon complète la totalité de ses biens et leur suivi.

Pour ce faire, elle utilisera le logiciel de gestion du patrimoine qu'elle a acquis en 2022 après un important travail préparatoire et une réflexion globale sur ses besoins. Interfacé avec le progiciel de gestion financière, cet outil doit lui permettre de constituer un référentiel unique pour l'ensemble des services, d'assurer un pilotage global et plus fin de ses actifs et de développer une vision analytique des coûts. Six modules seront déployés en 2023 et trois autres en 2024.

Le partenariat étroit établi entre l'ordonnateur et la comptable – gage d'une bonne tenue de la comptabilité patrimoniale – devrait leur permettre d'achever les travaux de fiabilisation de l'état de l'actif et de mise en place d'un inventaire physique exhaustif.

3.2.5 Des provisions pour risques et charges insuffisantes

Les provisions sont destinées à faire face à des risques ou charges dont la réalisation éventuelle interviendra au cours d'exercices budgétaires futurs. En ce qu'elles permettent d'éviter le report sur l'avenir d'aléas qui risquent de grever la situation financière de l'organisme, elles répondent aux principes de sincérité budgétaire et de prudence.

Selon les instructions comptables telles que M14 et M57, toute entité publique locale constitue une provision dès l'apparition d'un risque avéré et une dépréciation dès la perte de valeur d'un actif. Certaines sont obligatoires alors que d'autres sont facultatives et s'apprécient au regard des risques potentiels ou avérés.

Le CGCT, dont certaines dispositions ont été reprises par les nomenclatures comptables, précise les cas où une collectivité doit obligatoirement procéder à un provisionnement. Aux

communes s'appliquent les dispositions des articles L. 2321-2 (29°) et R. 2321-2. Une provision doit obligatoirement être constituée par la commune dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux contre la commune en première instance ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective¹⁶ ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences du comptable public.

Hormis ces cas, le maire peut également constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

La commune de Bourges, pendant la période contrôlée, a procédé aux dotations annuelles suivantes au compte 68 « Dotations aux amortissements et provisions » :

Tableau n° 3 : Dotations annuelles aux amortissements et provisions

<i>En euros</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>c/68 Dotations aux amortissements et provisions, dont :</i>	2 700 038	3 010 887	3 415 491	3 464 823	4 233 327
<i>c/6811 Dotations aux amortissements des immobilisations</i>	2 700 038	3 010 887	3 111 884	3 436 411	4 140 648
<i>c/6817 Dotations aux provisions pour dépréciation des actifs circulants</i>	0	0	253 607	28 412	92 679
<i>c/6875 Dotations aux provisions pour risques et charges exceptionnels</i>	0	0	50 000	0	0

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion et comptes administratifs.

Si le niveau des dotations aux amortissements ne soulève pas d'observation, il n'en est pas de même pour celui des dotations aux provisions.

Certes le tableau met en lumière le provisionnement désormais effectué pour dépréciation des actifs à la suite d'une réflexion commune avec la comptable. La commune a également constitué en 2019 une provision pour risques de 50 000 € en raison d'un immeuble frappé de péril imminent.

A contrario, et bien que cette obligation soit rappelée dans son règlement budgétaire et financier, la commune n'a procédé à aucun provisionnement pour couvrir la charge éventuelle résultant des litiges et contentieux auquel elle est exposée.

Le maire a expliqué que la ville, en vertu du principe de transparence, établissait un tableau d'évaluation des risques pour chaque litige et inscrivait tous les ans au budget primitif¹⁷ les crédits nécessaires pour faire face aux dépenses éventuelles afférentes à ces derniers. Il a précisé qu'elle n'avait pas procédé à un provisionnement au sens comptable du terme, afin de « ne pas impacter trop lourdement ses finances ».

Même si elle assure le suivi des procédures contentieuses en cours et qu'elle en évalue les risques financiers, la commune, en ne constituant pas une provision comptable dès qu'un

¹⁶ « Pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ».

¹⁷ Au compte 678 jusqu'en 2021.

contentieux en première instance est ouvert à son encontre, méconnaît les principes de sincérité et de prudence et manque à ses obligations.

Recommandation n° 1. Constituer des provisions pour risques et charges dès l'apparition d'un risque contentieux, conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

3.3 Un déploiement anticipé de la M57 préparé avec soin et bien mené

3.3.1 Une généralisation de l'application du référentiel M57 qui constitue un réel enjeu

L'instruction M57 constitue le cadre budgétaire et comptable de référence d'importantes entités publiques locales. Aux fins d'harmonisation des règles budgétaires et comptables et d'amélioration de la qualité des comptes publics notamment, cette norme est destinée à s'étendre à l'ensemble du secteur public local¹⁸ au 1^{er} janvier 2024 au plus tard.

Au-delà de la nécessaire adaptation du logiciel de gestion financière, le déploiement de ce nouveau référentiel implique l'engagement des principales actions préalables suivantes :

- apurer, pour les collectivités concernées, le compte 1069 « reprise 1997 sur excédents capitalisés - neutralisation de l'excédent des charges sur les produits » qui n'existe pas dans la nomenclature M57 ;
- effectuer des travaux préparatoires de transposition liés au changement de plan de comptes ;
- adopter une délibération sur l'amortissement *prorata temporis* ;
- adopter un règlement budgétaire et financier.

Les collectivités qui souhaitent anticiper cette échéance¹⁹, comme les dispositions de l'article 106 de la loi NOTRe du 7 août 2015 le permettent, doivent en outre :

- recueillir l'avis du comptable public compétent, nécessaire à l'adoption du référentiel M57 par droit d'option (article 1^{er} du décret n° 2015-1899 du 30 décembre 2015) ;
- faire adopter, par l'organe délibérant, une délibération actant la volonté d'anticiper le passage à la norme M57 (en N-1 pour une application en N).

Bien que le déploiement de la M57 soit considéré comme une marche moins haute que le passage vers les référentiels M14, M52 et M71, il n'en constitue pas moins un véritable enjeu.

¹⁸ Sauf exceptions (SPIC, EPS et ESMS).

¹⁹ L'anticipation était possible dès le 1^{er} janvier 2022.

3.3.2 Un changement de référentiel anticipé, bien préparé et mené sereinement

À l'instar de nombreuses autres collectivités, la commune de Bourges a décidé d'anticiper cette échéance et d'adopter ce nouveau cadre budgétaire et comptable dès le 1^{er} janvier 2022.

Dans cette perspective, un minutieux travail préparatoire a été entrepris dès janvier 2021 entre les différentes directions concernées (finances, ressources humaines et informatique) et avec les prestataires informatiques des progiciels concernés. La comptable a également été associée étroitement et très en amont à ces travaux.

Ces derniers concernaient notamment la **transposition des comptes**. Le passage à la M57 nécessite en effet de redistribuer les soldes de certains comptes du bilan, le plan de comptes de la M57 étant plus détaillé que celui de la M14 notamment pour les comptes d'immobilisation (comptes de classe 2). Cette répartition du solde des comptes a supposé un travail préalable de ventilation des immobilisations permettant leur affectation au bon compte de destination.

Ces tâches préparatoires, y compris des tests préalables pour s'assurer de la pleine effectivité des progiciels, ont été effectuées.

Après accord de principe du comptable, le conseil municipal s'est prononcé par délibération du 9 décembre 2021 sur l'adoption, anticipée d'un an, du référentiel M57 pour tous ses budgets. Ce même jour, il a également pris toutes les décisions qui en découlaient.

Au titre des prérequis, il fallait tout d'abord **apurer le compte 1069** « reprise 1997 sur excédents capitalisés - neutralisation de l'excédent des charges sur les produits ». Créé en 1997 lors du passage à la M14, ce compte avait pour objet de neutraliser l'incidence budgétaire résultant de la mise en place du rattachement des charges et des produits à l'exercice. En raison des conséquences sur le résultat d'investissement de la collectivité locale, son apurement pouvait réglementairement être étalé sur une période maximale de dix ans. La commune de Bourges a décidé de supporter cette charge relativement élevée – le solde débiteur du compte 1069 s'élevant à plus de 2,3 M€ – sur un seul exercice. Cet apurement est bien retracé dans le compte de gestion 2021 (reprise du compte 1069 par le débit du compte 1068 « excédents de fonctionnement capitalisés »).

En second lieu, l'organe délibérant devait fixer le **mode de gestion des amortissements des immobilisations**. En effet, si l'adoption de la M57 n'a pas d'incidence sur le périmètre des immobilisations amortissables, les modalités d'amortissement diffèrent. C'est ainsi notamment que l'amortissement d'une nouvelle acquisition n'est plus pratiqué à partir de l'année qui suit celle de sa mise en service mais, sauf exception, dès cette dernière (règle du *prorata temporis*).

Le conseil municipal berruyer a révisé ses modalités de gestion dans ce domaine en adoptant notamment la méthode de l'amortissement linéaire du *prorata temporis* qui s'applique, sauf exception, pour tous les biens mis en service à compter du 1^{er} janvier 2022. Le toilettage des règles d'amortissement qui a été mené est conforme aux dispositions de la M57 concernant tant les exceptions à la règle du *prorata temporis* décidées²⁰ et les durées d'amortissement fixées que la possibilité que se donne Bourges d'appliquer, au cas par cas, l'amortissement par composants.

Enfin, la commune devait, préalablement au vote de la première délibération budgétaire, adopter **un règlement budgétaire et financier** qui a vocation à indiquer les grandes règles

²⁰ Pour les biens de faible valeur, dont le montant est inférieur à 500 €.

budgétaires auxquelles elle entend se conformer. Ce document doit impérativement préciser les modalités de gestion des autorisations de programme (AP), des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) y afférents. Il doit de façon tout aussi impérative déterminer les modalités d'information de l'assemblée délibérante en matière de gestion des engagements pluriannuels.

Le règlement budgétaire et financier (RBF) adopté répond à ces exigences et fixe plus largement – dans le respect des grands principes financiers – toutes les règles relatives à l'exécution budgétaire et comptable et à la gestion du patrimoine et de la dette. Utilisant une faculté figurant au nombre des évolutions permises par la M57, le conseil municipal a également décidé de déléguer au maire la possibilité de procéder à des mouvements de crédits de chapitre à chapitre d'une même section, dans la limite de 7,5 % des dépenses réelles de chacune des sections.

L'ordonnateur a indiqué que le passage à la M57 s'est passé sereinement grâce à une préparation coordonnée et que cette fongibilité des crédits est particulièrement appréciée ; elle permet en effet à la commune de raisonner par projets.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les données financières de la commune sont de qualité. Le déploiement anticipé de la norme comptable et budgétaire M57 a été réussi et les règles qui régissent la fiabilité des comptes sont très largement respectées. La commune devra néanmoins parfaire sa comptabilité patrimoniale et surtout procéder aux dotations aux provisions nécessaires dès l'apparition d'un risque contentieux.

4 LE DÉSENDETTEMENT, IMPORTANT, RESTE INACHEVÉ ET LA DETTE EST SAINTE MAIS CÔTEUSE

4.1 Un désendettement qui doit encore être poursuivi

4.1.1 Un suivi réalisé au moyen de plusieurs outils

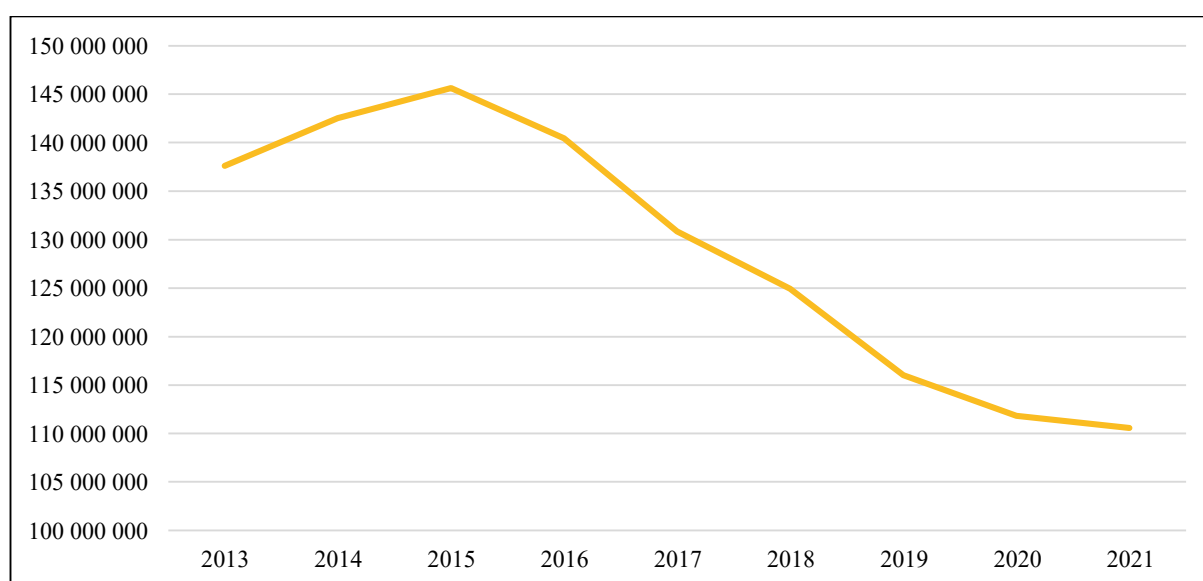
Le suivi de la recommandation du rapport d'observations définitives (ROD) de 2013

Le précédent rapport d'observations de la chambre avait formulé dès 2013 une recommandation (n° 1) relative à l'endettement important de la ville de Bourges, formulée en ces termes : « Les évolutions d'ores et déjà constatées supra conduisent la chambre à recommander à la commune de veiller à la maîtrise de son endettement et de plafonner en conséquence le niveau de ses dépenses d'équipement. Ces dernières devraient être détaillées dans un programme prévisionnel d'investissement formalisé et réajusté annuellement ».

Sur le suivi de cette recommandation, l'ancien ordonnateur et le maire actuel ont répondu que la maîtrise de l'endettement était la priorité de leurs mandats respectifs et exposé les mesures prises durant ces périodes (audits, maîtrise des dépenses, augmentation des recettes, limitation des investissements). L'ordonnateur actuel précise en outre qu'« une programmation pluriannuelle des investissements a été travaillée et des outils de suivi de l'exécution financière des investissements ont été développés depuis 2015 et déployés sous forme de publications hebdomadaires auprès des porteurs de projets ».

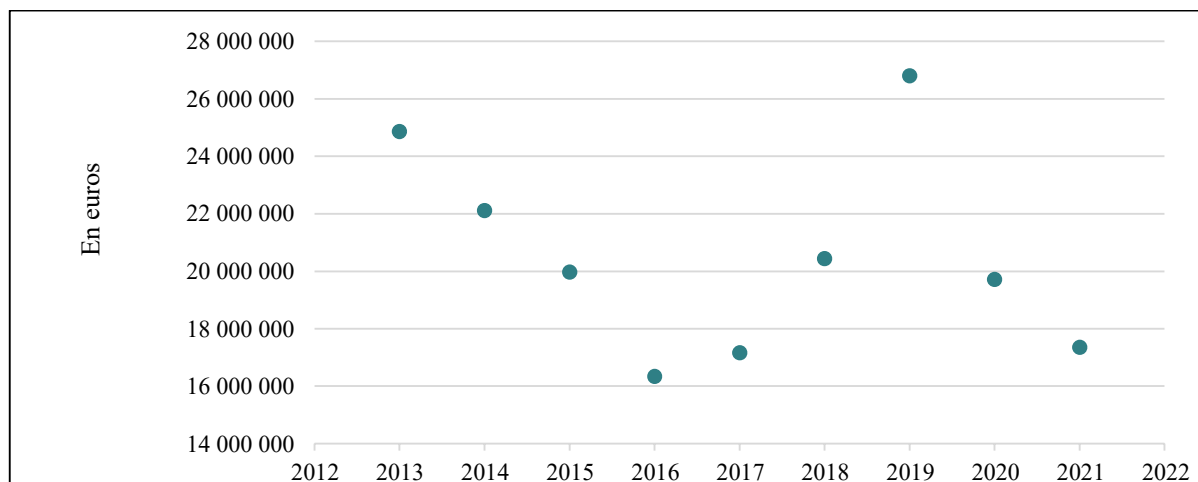
Depuis 2013, en effet, l'encours a continué à augmenter avant de décroître nettement et continûment à compter de 2015. La commune de Bourges a fait baisser son encours de dette de 145,6 M€ (en 2015) à 110,6 M€ (en 2021), soit 35 M€.

Graphique n° 3 : Encours de dette du BP au 31 décembre (2013-2021) en euros



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion.

En réponse aux autres éléments figurant dans la recommandation, les principaux investissements depuis 2017 ont été largement subventionnés.

Graphique n° 4 : Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie) 2013-2021 (en euros)

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion.

Enfin, la commune a formalisé sa stratégie d'investissement depuis (au moins) 2015. Elle élabore une programmation pluriannuelle prospective et hiérarchisée, formalisée dans des plans pluriannuels d'investissement, voire, en outre à certaines périodes, des autorisations de programme / crédits de paiement.

Ainsi, la commune a répondu par des mesures effectives à la recommandation n° 1 formulée par la chambre dans son précédent rapport d'observations définitives.

Les outils de gestion de la dette

Pour la gestion de sa dette, la commune fait appel à des prestataires privés. Dans le cadre de ces contrats, elle indique qu'elle dispose d'une plate-forme internet où est enregistré et suivi l'ensemble de la dette propre et de la dette garantie de la collectivité et dont sont extraites les annexes budgétaires. La commune peut faire appel à son prestataire pour l'analyse des offres de prêt et de ligne de trésorerie, et celle des renégociations de prêts ou de remboursements anticipés.

Le prestataire actuel a ainsi été chargé par la commune de réaliser un audit de la dette, remis en septembre 2020. Le rapport analyse chacun des 54 produits financiers signés par la commune (dont 13 constituent plus de la moitié de l'encours).

Le règlement budgétaire et financier comporte une section particulière sur « les principes régissant la gestion de la dette propre » (p. 22). La ville y explicite, de manière très détaillée, les principes qu'elle applique et qui reposent sur des choix raisonnés et limités aux familles d'emprunt les plus sûres de la « charte Gissler ».

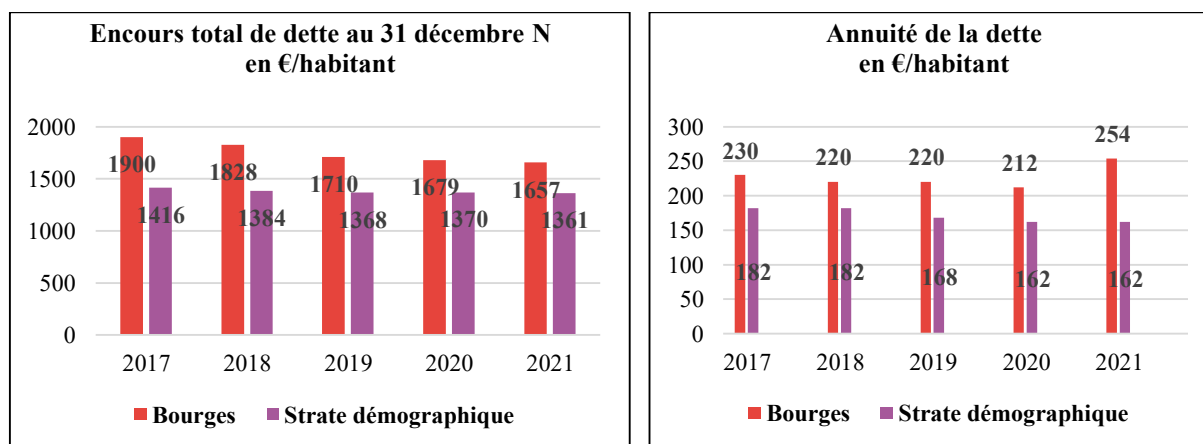
4.1.2 Une dette qui a été réduite mais qui reste toujours supérieure à la moyenne

L'endettement de la ville de Bourges est structurel et ancien. En effet, le précédent rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes constatait dès 2013 que « pour faire face à la hausse des dépenses d'investissement, depuis 2007 et jusqu'à 2009, le recours à l'emprunt a fortement augmenté », avec un maximum de 23 M€ en 2009 (p. 20). « Sur

toute la période 2002-2010, l'encours de la dette de la collectivité par habitant est en moyenne supérieur de plus de 36 % à celui de la strate, mais il atteint plus de 50 % en 2010. De même, son annuité est également plus élevée que celle de la strate, de plus de 38 % en moyenne sur la période » (p. 23).

L'encours de dette comme l'annuité par habitant restent aujourd'hui encore très supérieurs à la moyenne de la strate, même si certaines précautions sont à prendre du fait que Bourges se situe plutôt dans le bas de la strate démographique prise en compte.

Graphique n° 5 : Comparaison avec la strate de l'encours total de dette au 31 décembre (en euros par habitant)



Source : Fiches « comptes individuels » de la direction générale des collectivités locales (DGCL) ; strate démographique : communes de 50 000 habitants à 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé ; le montant 2021 de l'annuité de Bourges est retraité des sommes versées dans le cadre d'un refinancement de contrat (voir ci-dessous).

La ville de Bourges a consenti depuis 2017 des efforts importants pour maîtriser son endettement. L'ancien ordonnateur fait valoir qu'au moment où il engageait ce désendettement de la commune, le plan d'économies gouvernemental 2014-2017 s'est traduit par la participation des collectivités à l'effort de redressement des finances publiques et notamment, pour Bourges, par une diminution de 690 000 € de la dotation globale de fonctionnement.

Ces efforts ont porté leurs fruits. L'encours de dette est passé de 131 M€ en 2017 à 111 M€ fin 2021, soit une diminution de près de 20 M€ en cinq ans.

Tableau n° 4 : Principaux ratios de la dette

<i>En euros</i>	2017	2018	2019	2020	2021	VMA
<i>Charge d'intérêts et pertes nettes de change</i>	4 774 121	4 418 008	4 005 100	3 656 381	2 980 027	-11,1 %
<i>Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)</i>	3,6 %	3,5 %	3,5 %	3,3 %	2,7 %	
<i>Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement</i>	120 607 106	114 899 805	110 859 636	106 040 386	103 924 785	3,7 %
<i>Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette Budget principal net de la trésorerie/CAF brute du BP)</i>	8,4	7,3	6,8	7,7	7,0	
<i>Encours de dette du budget principal au 31 décembre</i>	130 843 019	124 934 943	116 031 916	111 824 786	110 560 740	4,1 %
<i>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</i>	9,1	7,9	7,1	8,2	7,5	

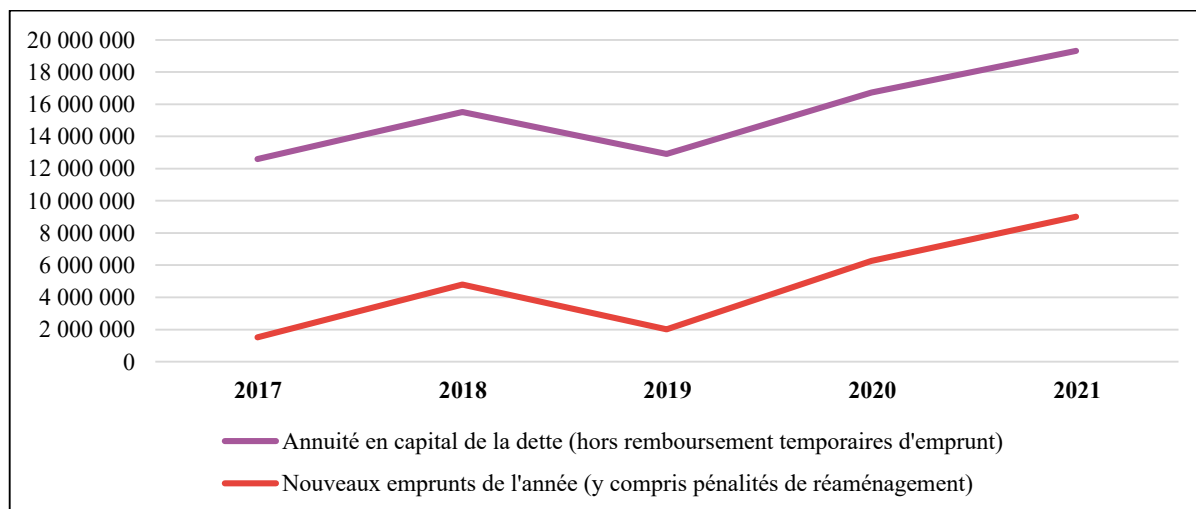
Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion.

Les dépenses d'intérêt et de pertes de change ont décliné de plus de 11 % par an. Le taux d'intérêt apparent du budget principal en fin de période contrôlée est satisfaisant.

La capacité de désendettement (le nombre d'années d'épargne brute théoriquement nécessaire pour rembourser la totalité de l'encours) s'est améliorée, passant de plus de neuf années en 2017 à sept années en 2021. Ce niveau est inférieur au plafond maximum indicatif de 12 ans figurant à l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022²¹.

Le désendettement est passé par un remboursement en capital largement supérieur aux emprunts nouveaux, assurant chaque année une diminution effective du capital restant dû.

²¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

Graphique n° 6 : Évolution de l'annuité et des emprunts nouveaux 2017-2021 (en euros)

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion ; le montant 2021 de l'annuité de Bourges est retraité des sommes versées dans le cadre d'un refinancement de contrat (voir ci-dessous).

L'endettement de la commune a donc nettement diminué au cours de la période contrôlée, la gestion de la dette faisant l'objet d'une attention particulière de la part des ordonnateurs successifs.

4.2 Une dette saine dont le coût reste élevé en raison de sa durée

Fin 2021, l'encours de dette de la ville de Bourges ne présente pas de risques particuliers, tout en restant important et induisant actuellement un remboursement élevé. En effet, la dette est constituée de contrats souscrits à des dates anciennes²² à des taux relativement élevés qu'il serait souvent désavantageux pour la ville de renégocier.

La dette de Bourges présente les caractéristiques suivantes :

- le capital restant dû au 31 décembre 2021 est entièrement classé en catégorie A1 (la moins risquée) de la charte dite « Gissler » ;
- les principaux prêteurs sont le groupe Caisse d'Épargne/Crédit Foncier (21 %), Dexia et la SFIL (Caisse des Dépôts) (20 %) ;
- la proportion de produits à taux fixe et de produits à taux variable (Livret A, Livret d'épargne populaire, Euribor) est respectivement de 71 % et 29 % ;
- la dette est constituée de plus de 50 emprunts bancaires, dont certains ont une durée importante (ainsi les deux contrats ayant la maturité la plus lointaine ne s'éteignent qu'en 2046 et 2051, soit une durée inhabituelle) ; la durée résiduelle (ou d'extinction) de la dette (nombre d'années avant l'extinction totale de la dette) soit 28 ans, est dès lors particulièrement longue ;
- cette durée a un coût. En effet, le précédent rapport d'observations définitives notait que le choix initial d'une durée longue des emprunts avait pour but de limiter le niveau de

²² Les plus anciens contrats remontent à 2000.

l'annuité en capital remboursée au cours des premières années. Ce choix avait néanmoins pour conséquence à long terme un cumul de charge d'intérêts plus lourd. Aujourd'hui, le remboursement tant en capital qu'en intérêts reste ainsi d'un niveau élevé en raison de la durée des emprunts malgré le désendettement effectif ;

- enfin, en 2020-2021, la commune a renégocié et refinancé certains contrats d'emprunt dans de bonnes conditions et avant une remontée des taux, et elle a pu souscrire de nouveaux contrats comprenant une phase « revolving » qui lui a notamment permis d'encaisser et décaisser en fonction de ses besoins jusqu'à fin 2022 sans engendrer de frais. L'une de ces opérations a artificiellement augmenté de plus de 2 M€ l'annuité et les emprunts nouveaux de l'exercice 2021, alors que l'encours restait constant, d'où le retraitement de l'annuité et de l'encours 2021 dans certains tableaux de la chambre²³.

La dette bancaire ou assimilée est donc saine, mais elle reste importante dans son montant et dans sa maturité. Dans le DOB 2023, le maire estime à 13 M€ par an au minimum l'épargne brute qu'il lui sera nécessaire de dégager jusqu'en 2026 pour couvrir le remboursement annuel de la dette.

L'attention portée à la souscription d'emprunts nouveaux et au désendettement doit donc se poursuivre.

La commune a assuré vouloir réaliser ses projets sans augmenter ni la dette ni la fiscalité. Elle a évoqué la nécessité actuelle d'investir pour remédier de façon pressante à l'état dégradé de la ville et des bâtiments publics, dont la maintenance aurait été négligée précisément du fait de la priorité donnée au désendettement. Elle considère également que la situation économique qu'elle rencontre, où l'inflation fait peser des charges lourdes non prévues sur les finances, ne lui permettrait pas de conserver le même rythme de désendettement que celui de la période antérieure. Revue en 2023, sa stratégie pour les exercices jusqu'à 2026 est donc de se désendetter à un rythme moins important et *a minima* de maintenir l'encours à son niveau actuel sans l'accroître.

Malgré un désendettement efficace au cours de la période contrôlée, la dette de Bourges pèse donc toujours sur une capacité d'autofinancement très contrainte.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'endettement de la ville de Bourges est ancien et important. Le désendettement, objet d'une recommandation de la chambre en 2013, a été efficace. La capacité de désendettement de la ville a été ramenée à une durée raisonnable. Les emprunts qui constituent la dette ne comportent pas de risques particuliers. Néanmoins, du fait de leur durée, le poids de l'encours (110 M€ en 2021) et de l'annuité (proche de 10 M€ par an) continuera à peser sur la situation financière.

²³ La commune a procédé au refinancement de deux contrats du Crédit Agricole souscrits en 2003 et 2016 (compte administratif 2021 et réponse de la commune). Un refinancement est constitué du remboursement anticipé du capital restant dû auprès d'un établissement financier suivi de la souscription d'un nouvel emprunt de même montant. Le capital restant dû, soit 2,2 M€, a donc été remboursé pour être immédiatement mobilisé à nouveau. Ce montant vient gonfler artificiellement l'annuité en capital et les emprunts nouveaux de 2021, alors que le capital restant dû global de la commune n'a pas été modifié par cette opération et que les emprunts « nouveaux » sont surévalués.

5 LA CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT EST CONTRAINTÉ

5.1 Une analyse financière portant sur la période charnière 2017-2021

Le budget de la ville de Bourges se compose du budget principal, des budgets annexes des lotissements « Bergerie » et « Merlattes » (respectivement 0,6 M€ et 0,3 M€ de recettes de fonctionnement en 2021) et du budget annexe « activités soumises à la TVA »²⁴.

L'analyse financière a porté sur les exercices 2017 à 2021, au cours desquels s'est appliquée la nomenclature M14. Elle est limitée au périmètre du budget principal, eu égard aux spécificités des budgets annexes et à leurs faibles montants.

Point de méthodologie

Dans les comptes de la ville de Bourges, les premiers exercices contrôlés se situent dans la continuité de la période antérieure. Les exercices 2019-2020 constituent ensuite une rupture qui se lit dans l'évolution des recettes d'exploitation aussi bien que dans celle des charges de gestion ou des dépenses d'équipement.

La crise sanitaire a sans aucun doute fortement pesé sur les finances (moindres recettes, dépenses augmentées), mais il est difficile d'isoler précisément ses effets dans la mesure où les exercices 2019-2020 ont été caractérisés par sa conjonction avec l'achèvement prévisible du cycle d'investissement du précédent mandat et la mise en œuvre du programme de la nouvelle équipe politique.

Enfin, alors que les effets de la crise sanitaire n'étaient pas achevés, la commune a fait face à une inflation des prix importante et croissante puis à une revalorisation notable du point d'indice pour les rémunérations.

Aussi le présent rapport ne présente-t-il pas de sous-partie spécifique sur les conséquences de la crise sanitaire sur les comptes de la ville de Bourges.

En 2015 et 2020, la commune de Bourges a fait réaliser par des cabinets spécialisés plusieurs audits sur sa situation financière contemporaine ou prospective. Elle s'est notamment appuyée sur leurs conclusions pour définir sa stratégie financière et prendre des décisions.

5.2 Des produits de gestion globalement peu dynamiques

5.2.1 Des ressources fiscales croissantes malgré une stabilité des taux

L'évolution générale de la formation de la capacité d'autofinancement pour la période 2017-2021 est retracée dans le tableau suivant.

²⁴ Le budget annexe du lotissement « Chancellerie » a été clôturé début 2018.

Tableau n° 5 : Formation de la capacité d'autofinancement 2017-2021 (en euros)

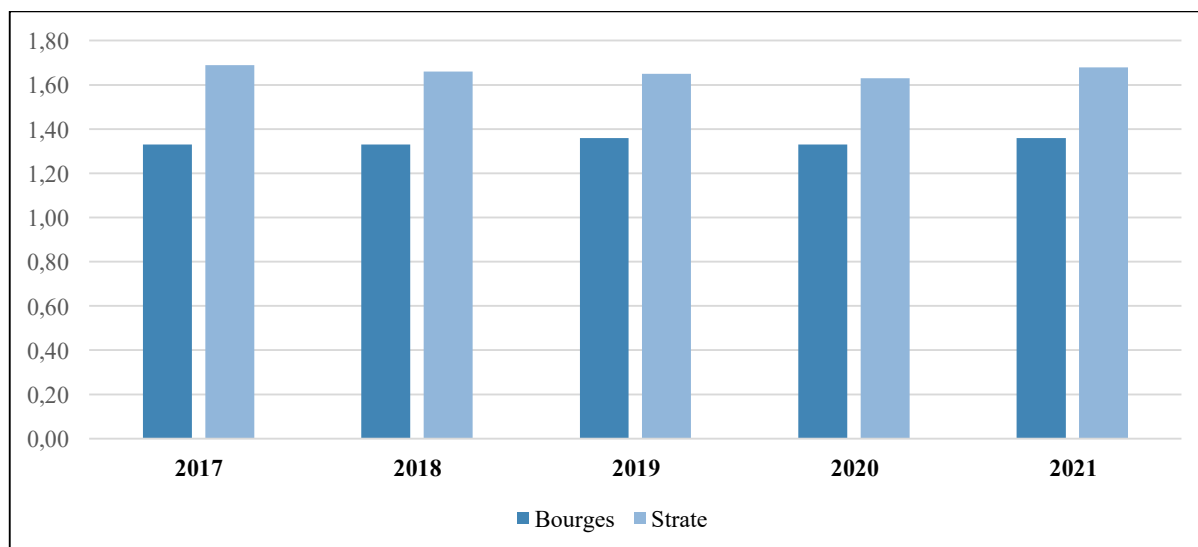
En euros	2017	2018	2019	2020	2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	47 216 754	49 272 916	50 042 590	50 217 306	51 410 028
+ Fiscalité reversée	15 381 399	15 020 211	13 323 496	13 257 046	12 859 829
= Fiscalité totale (nette)	62 598 153	64 293 127	63 366 086	63 474 352	64 269 857
+ Ressources d'exploitation	6 081 954	6 533 288	6 821 769	5 122 561	6 296 934
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	19 925 531	19 115 208	19 183 109	19 214 587	19 315 864
+ Production immobilisée, travaux en régie	587 037	432 463	638 693	526 644	445 174
= Produits de gestion (A)	89 192 674	90 374 086	90 009 658	88 338 143	90 327 829
Charges à caractère général	14 574 387	15 153 046	15 232 019	14 863 692	15 187 253
+ Charges de personnel	45 912 365	45 989 108	44 548 939	44 932 665	46 401 266
+ Subventions de fonctionnement	7 889 340	7 756 644	8 026 854	8 228 639	8 561 748
+ Autres charges de gestion	2 471 332	1 664 512	1 941 044	2 294 836	2 341 113
= Charges de gestion (B)	70 847 423	70 563 310	69 748 855	70 319 831	72 491 380
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	18 345 252	19 810 776	20 260 803	18 018 312	17 836 449
en % des produits de gestion	20,6 %	21,9 %	22,5 %	20,4 %	19,7 %
+/- Résultat financier	-4 774 053	-4 417 934	-4 005 023	-3 656 327	-2 979 954
+/- Autres produits et charges excep. réels	777 809	450 499	6 808	-650 100	-63 641
= CAF brute	14 349 008	15 843 340	16 262 588	13 711 885	14 792 854
en % des produits de gestion	16,1 %	17,5 %	18,1 %	15,5 %	16,4 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion.

Les produits de gestion dégagés par la commune de Bourges sont restés relativement stables au cours de la période, autour de 90 M€.

Ils restent nettement inférieurs à la moyenne des produits de fonctionnement de la strate démographique de Bourges :

Graphique n° 7 : Produits de fonctionnement Bourges et strate 2017-2021 en milliers d'euros par habitant



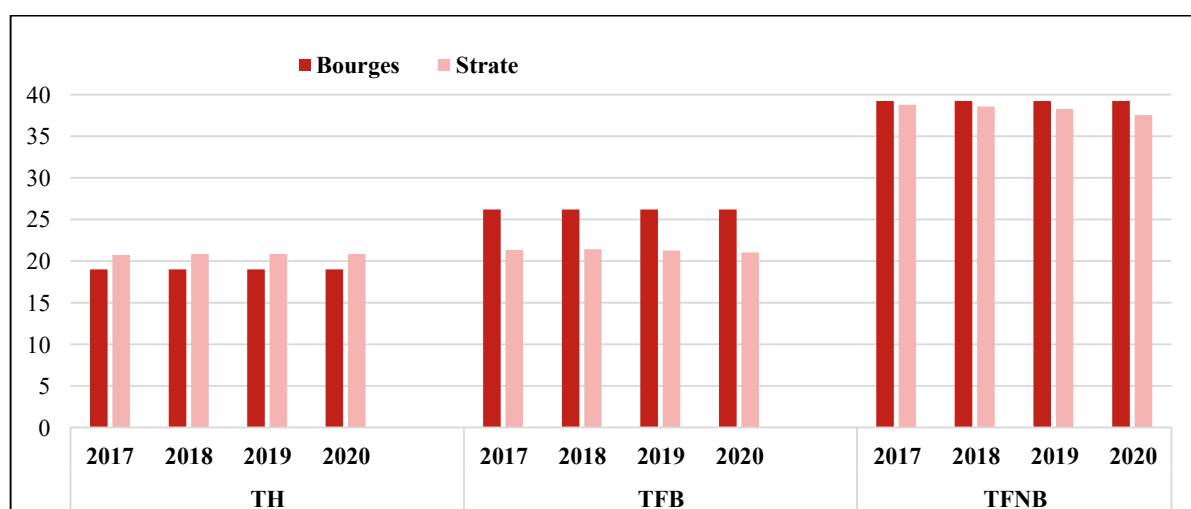
Source : Fiches DGCL 2017-2021.

La fiscalité procure la plus grande part des produits de gestion. Elle recouvre notamment la fiscalité directe locale et la fiscalité reversée par l'établissement public de coopération intercommunale.

La fiscalité directe est la première ressource de fonctionnement du budget communal. Les taux d'imposition sont restés inchangés depuis 2016, et n'ont donc pas été modifiés durant la période contrôlée. La commune indique ne pas prévoir de hausse de la pression fiscale jusqu'à la fin du mandat actuel.

Ces taux peuvent être comparés au taux moyen de la strate démographique de la ville de Bourges :

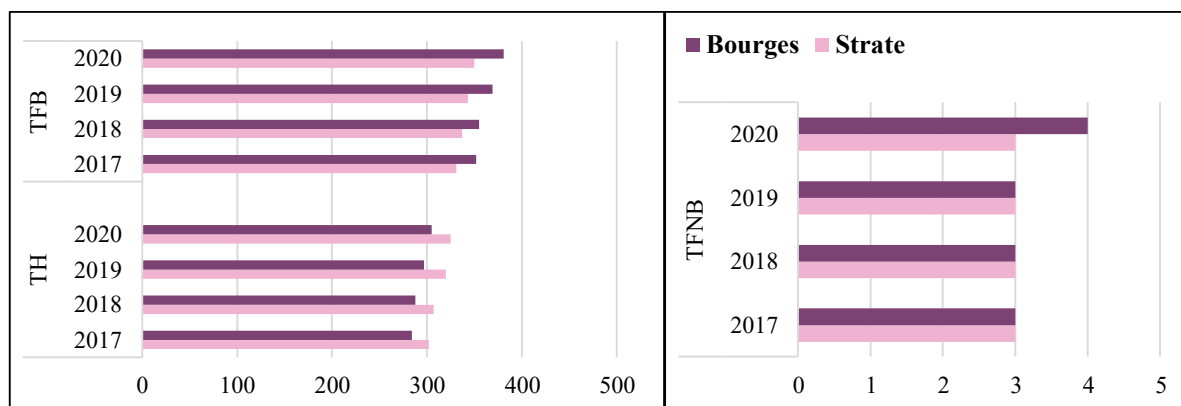
Graphique n° 8 : Comparaison des taux à la moyenne de la strate (en euros par habitant) 2017-2020



Source : Fiches « comptes individuels des collectivités » DGCL.

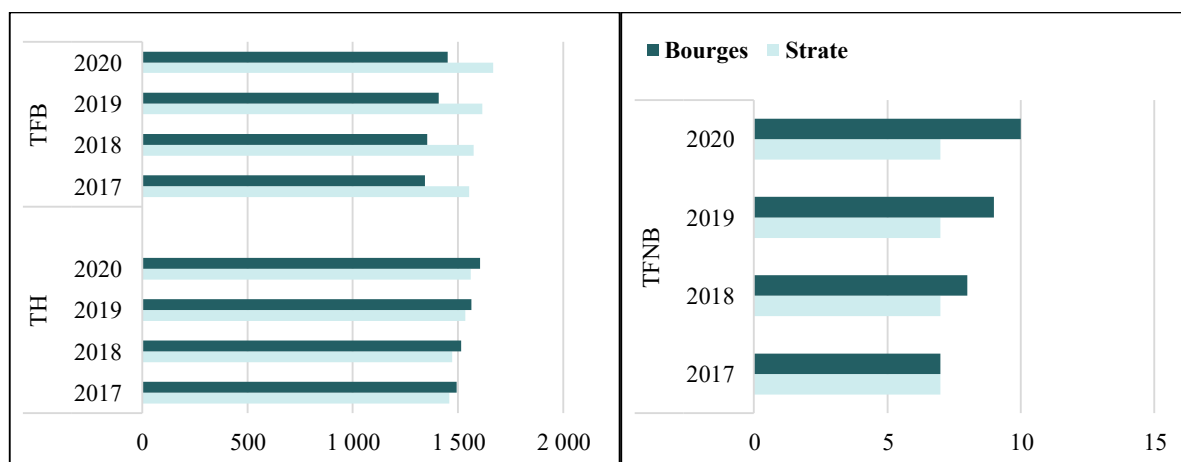
Ainsi, le taux de la taxe d'habitation (TH) est inférieur au taux moyen de la strate pendant toute la période. Il n'en va pas de même pour le taux de la taxe foncière sur le bâti (TFB).

Le produit global des impôts locaux de Bourges augmente sur la période contrôlée. En particulier, la taxe sur le foncier bâti rapporte plus à Bourges que la moyenne de la strate.

Graphique n° 9 : Comparaison des produits de fiscalité locale de Bourges avec la moyenne de la strate (en euros par habitant ; 2017-2020)

Source : Fiches « comptes individuels des collectivités » DGCL.

Le dynamisme des produits de fiscalité locale provient également de celui des bases fiscales.

Graphique n° 10 : Évolution des bases nettes imposées de la commune et moyenne de la strate (en euros par habitant)

Source : Fiches « comptes individuels des collectivités » DGCL.

Depuis la loi de finances pour 2018, la revalorisation annuelle des valeurs locatives foncières²⁵ est fonction de l'inflation réelle et non plus de l'inflation prévisionnelle. Les bases fiscales de la commune de Bourges sont supérieures à la moyenne de la strate pour la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier non bâti (TFNB).

Elles sont inférieures pour la taxe sur le foncier bâti. La commune pratique toutefois une politique active pour tenir à jour voire augmenter les bases de la taxe d'habitation et de la taxe

²⁵ Article 1518 bis du code général des impôts.

foncière (contrôles sur le terrain, amélioration du recouvrement et vérification de la réalité des bases).

La revalorisation des bases locatives des locaux professionnels (appliquée pour la première fois en 2019) a fait diminuer les bases d'imposition berruyères de plus de 1 %. En outre, la loi de finances pour 2021 (article 8) a réduit de moitié les taux applicables aux valeurs locatives des locaux qui servent de base au calcul notamment de la taxe foncière sur les propriétés bâties des établissements industriels (la compensation reposant sur le taux appliqué au foncier bâti « gelé » en 2020).

Même si le produit des impôts locaux de Bourges a continué de croître en 2021, il faut noter que la réforme de la fiscalité locale entrée en vigueur en 2021 a pour effet de limiter le pouvoir fiscal des communes sur les taux :

- les communes ne perçoivent plus la taxe d'habitation que sur les résidences secondaires (THRS) et son taux est figé au niveau antérieur de la taxe sur les résidences principales, sans vote du conseil municipal (y compris en 2022) ce qui a pour effet de faire peser le poids des taxes sur les propriétaires plus que sur les locataires or Bourges est une commune où les propriétaires sont moins nombreux que les locataires ;
- en compensation, les communes reçoivent la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) dont le taux s'ajoute à celui de la part communale, sans incidence pour le contribuable communal ; si la compensation n'est pas totale, la commune bénéficie des effets d'un coefficient correcteur positif ; c'est le cas à Bourges, où, en 2021, l'effet du coefficient correcteur de la taxe foncière sur les propriétés bâties vient compléter le produit de 2,8 M€, soit de 42 € par habitant ;
- les modalités de vote du taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) sont inchangées.

Enfin, les autres taxes locales sont elles-mêmes assez dynamiques.

À rebours de la fiscalité locale, la fiscalité reversée est la ressource qui connaît la plus forte baisse au cours de la période contrôlée (- 4,4 %). La ville de Bourges perçoit une attribution de compensation de la communauté d'agglomération et abonde au Fonds de péréquation (FPIC) de manière non négligeable, ainsi qu'au Fonds de solidarité (FS). Ces éléments évoluent comme suit :

Tableau n° 6 : Détail de la fiscalité reversée

En euros	2017	2018	2019	2020	2021
Attribution de compensation brute	15 808 201	15 576 715	13 726 404	13 657 069	13 331 319
+ Dotation de solidarité communautaire brute	122 800	0	0	0	0
= Total fiscalité reversée entre collectivités locales	15 931 001	15 576 715	13 726 404	13 657 069	13 331 319
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	-585 517	-615 925	-431 930	-454 005	-495 952
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	24 469	24 443	24 462	24 462	24 462
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)	11 446	34 978	4 560	29 520	0
= Total fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	-549 602	-556 504	-402 908	-400 023	-471 490
= Fiscalité reversée	15 381 399	15 020 211	13 323 496	13 257 046	12 859 829

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion.

La majeure partie de la fiscalité reversée provient de l'agglomération par l'attribution de compensation (AC)²⁶ brute, qui constitue le reversement par un EPCI des produits de fiscalité professionnelle perçus la dernière année avant l'entrée en vigueur de la fiscalité professionnelle unique (FPU), en tenant compte des transferts de charges avec la commune.

À Bourges, elle diminue de façon importante chaque année depuis 2017. Cet effet est lié à deux phénomènes. D'une part, des transferts de charges ont eu lieu vers l'agglomération (compétence tourisme au 1^{er} janvier 2017, ZAE, GEMAPI en 2018 et GEPU en 2020).

D'autre part, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT et des conventions de mutualisation, des frais de fonctionnement de « services communs chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles » (en dehors des compétences transférées) sont déduits de l'attribution de compensation²⁷.

En effet, si l'attribution de compensation a pour objectif la neutralité budgétaire et la simplification des relations financières entre les deux entités, elle offre également le double avantage d'augmenter le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'agglomération (ce qui fait augmenter la dotation d'intercommunalité) et de diminuer le potentiel fiscal de la commune (ce qui a pour conséquence d'augmenter la DGF attribuée à la commune).

²⁶ « L'attribution de compensation est le principal flux financier entre les communes et les EPCI [établissements de coopération intercommunale] à FPU [fiscalité professionnelle unique]. Elle assure la neutralité budgétaire des transferts de charges et de compétences entre l'intercommunalité et les communes membres. Elle correspond, schématiquement, à la différence entre la fiscalité économique et les charges transférées par les communes à l'EPCI à FPU » (Guide « L'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire », DGCL, 2022).

²⁷ En lieu et place des remboursements effectués par la commune (compte 6216 « Personnel affecté par le GFP de rattachement ») au bénéfice de l'agglomération.

5.2.2 Des ressources institutionnelles et d'exploitation atones

Au sein des ressources institutionnelles, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est en baisse légère contrairement aux participations de l'État en forte diminution.

Dès le début de la période contrôlée, les lois de finances successives ont eu pour objectif répété la réduction du déficit public et un redressement des finances publiques réparti notamment sur l'ensemble des communes. Ainsi, la DGF versée à la ville de Bourges a baissé en 2018, pour augmenter depuis chaque année sans revenir à son montant de 2017. En 2021, la ville perçoit cependant 230 € par habitant, soit plus que la moyenne de la strate (214 €)²⁸.

Les participations, dont celles de l'État, diminuent fortement. À l'inverse, les « autres attributions et participations », qui comprennent notamment les compensations d'exonérations décidées par l'État sur les taxes d'habitation et foncières, croissent de plus de 6 % au cours de la période, sans toutefois empêcher une baisse légère des ressources institutionnelles.

Les ressources d'exploitation de la commune de Bourges représentent en moyenne au cours de la période contrôlée 7 % des produits de gestion. La crise sanitaire des années 2020 et 2021 a représenté une césure dans l'évolution des produits provenant des redevances d'occupation du domaine public (notamment le stationnement urbain) ou de services à caractère culturel, sportif ou de loisir.

Faute de dynamisme, elles n'ont pu constituer un levier pour accroître les ressources générales de la commune, qui a décidé, fin 2022, d'augmenter les prix et tarifs de certains de ses services.

5.3 Des charges de gestion maîtrisées

5.3.1 Une faible évolution des charges de gestion hors personnel

Les charges de gestion augmentent peu :

Tableau n° 7 : Évolution des charges de gestion 2017-2021

<i>En euros</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Charges à caractère général</i>	14 574 387	15 153 046	15 232 019	14 863 692	15 187 253
+ <i>Charges de personnel</i>	45 912 365	45 989 108	44 548 939	44 932 665	46 401 266
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	7 889 340	7 756 644	8 026 854	8 228 639	8 561 748
+ <i>Autres charges de gestion</i>	2 471 332	1 664 512	1 941 044	2 294 836	2 341 113
= <i>Charges de gestion</i>	70 847 423	70 563 310	69 748 855	70 319 831	72 491 380

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion.

²⁸ Fiche DGCL 2021.

Dans le cadre de l'objectif fixé par l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP), la ville de Bourges a signé le 29 juin 2018 avec l'État un pacte financier pour les années 2018-2022. Durant cette période, le plafond d'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement est fixé à un taux annuel maximum de 1,33 %, comprenant 0,13 point de bonification au regard des efforts déjà accomplis en matière d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement entre 2014 et 2016. La commune a respecté ses engagements.

Les dépenses de gestion ont néanmoins augmenté plus vite que les produits de gestion durant la période contrôlée (0,6 % contre 0,3 % en valeur moyenne annuelle). Toutefois, l'excédent brut de fonctionnement (21 % des produits de gestion en moyenne au cours de la période) reste satisfaisant.

Dans le détail, les postes de charges connaissent des évolutions plus contrastées.

Tableau n° 8 : Détail des postes de charges 2017-2021 hors charges de personnel

<i>En euros</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Charges à caractère général, dont :	14 574 387	15 153 046	15 232 019	14 863 692	15 187 253
<i>Assurances et frais bancaires</i>	<i>461 648</i>	<i>764 896</i>	<i>445 412</i>	<i>351 150</i>	<i>383 365</i>
<i>Remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	<i>93 469</i>	<i>110 239</i>	<i>120 924</i>	<i>185 854</i>	<i>183 118</i>
<i>Transports collectifs et de biens (y c. scolaires)</i>	<i>355 570</i>	<i>291 288</i>	<i>319 749</i>	<i>193 256</i>	<i>215 239</i>
<i>Déplacements et missions</i>	<i>119 389</i>	<i>127 047</i>	<i>171 864</i>	<i>69 276</i>	<i>74 769</i>
<i>Frais postaux et télécommunications</i>	<i>379 091</i>	<i>362 676</i>	<i>252 635</i>	<i>208 129</i>	<i>231 325</i>
<i>- Remboursement de frais</i>	<i>591 374</i>	<i>666 039</i>	<i>747 086</i>	<i>758 966</i>	<i>1 036 449</i>
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	13 983 013	14 487 007	14 484 933	14 104 726	14 150 804
Autres charges de gestion, dont :	2 471 332	1 664 512	1 941 044	2 294 836	2 341 113
<i>Déficit des budgets annexes à caractère adm.</i>	<i>1 344 072</i>	<i>902 047</i>	<i>1 162 628</i>	<i>1 434 300</i>	<i>1 360 000</i>
Subventions de fonctionnement, dont :	7 889 340	7 756 644	8 026 854	8 228 639	8 561 748
<i>Personnes de droit privé</i>	<i>3 526 900</i>	<i>3 488 792</i>	<i>3 797 821</i>	<i>4 170 568</i>	<i>4 228 127</i>
<i>Établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	<i>3 282 000</i>	<i>3 217 900</i>	<i>3 138 000</i>	<i>2 980 000</i>	<i>3 139 260</i>
<i>Autres établissements publics</i>	<i>1 080 440</i>	<i>1 049 952</i>	<i>1 091 032</i>	<i>1 078 071</i>	<i>1 194 361</i>

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion.

L'examen du détail des charges durant la période 2017-2021 montre que des efforts de maîtrise des dépenses ont été réalisés sur certains postes de charges à caractère général, et notamment en ce qui concerne les frais d'assurance et de banque, les transports, les frais de déplacement ou de communication.

Alors qu'ils subissent une forte inflation depuis plusieurs mois, les fluides représentent le premier poste de charges à caractère général suivis de la restauration scolaire, de l'entretien des bâtiments et réseaux puis de la maintenance. Ces postes ont été marqués par les effets à la baisse de la consommation due à la crise sanitaire. Mais le poste « énergie-électricité », qui

constitue une part majeure des charges à caractère général, augmentait déjà avant la crise inflationniste de 2022²⁹.

Les dépenses du budget principal relatives au déficit des budgets annexes sont affectées en totalité au budget annexe « activités soumises à la TVA », qui enregistre les flux des activités de la commune qui entrent dans le champ de la TVA sans avoir le caractère d'un véritable SPIC (notamment les parkings).

Au sein des charges de gestion (hors personnel), les subventions de fonctionnement versées augmentent de 3 % en moyenne annuelle depuis 2018³⁰. Cette hausse est assumée par les maires successifs comme un engagement de la commune dans le maintien du tissu associatif et d'entreprises à fort rayonnement sportif ou culturel de Bourges. Les subventions les plus importantes sont versées au festival de musique renommé « le Printemps de Bourges » et au club sportif Bourges Basket dont l'équipe féminine a acquis une notoriété européenne. La commune indique qu'un nouveau règlement d'attribution des subventions versées aux clubs sportifs lui permettra dès 2023 de mieux maîtriser l'évolution de ce poste de dépenses.

Enfin, s'agissant des établissements publics rattachés, la baisse initiale des subventions provient de la création d'un service municipal de santé et du transfert de crédits du CCAS (qui détenait la compétence) vers le budget général de la ville. En fin de période, la hausse est due à l'augmentation de la subvention d'équilibre versée au CCAS en raison des évolutions salariales³¹ et du développement de services nouveaux³².

²⁹ Pour ne prendre qu'un exemple, tiré du compte administratif, les dépenses du c/ 60612 « Énergie électricité » augmentent de 6 % en moyenne annuelle sur la période.

³⁰ Alors que sur la période 2015-2019, elles avaient baissé de 8 % (audit 3E, p. 55).

³¹ « Ségur, point d'indice, compléments d'indemnité des travailleurs sociaux » et « décisions locales souhaitées par la majorité municipale (Rattrapage de régime indemnitaire pour toutes les catégories) » (ROB 2023).

³² Service de soins infirmiers à domicile (SSIAD) principalement.

5.3.2 Des charges de personnel contenues notamment grâce aux transferts et mutualisations

Les frais de personnels 2017-2021 augmentent modérément.

Tableau n° 9 : Évolution des charges de personnel 2017-2021

En euros	2017	2018	2019	2020	2021	VMA
Rémunération principale	22 480 433	22 489 319	22 370 879	22 315 375	22 909 935	0,5 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	3 575 139	4 011 802	4 106 041	4 262 577	4 391 268	5,3 %
+ Autres indemnités	497 507	497 384	484 713	459 219	462 820	-1,8 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	26 553 079	26 998 506	26 961 633	27 037 171	27 764 023	1,1 %
Rémunérations et indemnités (dont HS)	3 158 471	3 495 982	3 485 832	3 614 749	4 093 482	6,7 %
+ Autres indemnités	246 929	275 086	303 732	350 543	356 247	9,6 %
+ Indemnités de préavis et de licenciement	0	0	5 696	0	0	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	3 405 399	3 771 068	3 795 261	3 965 292	4 449 729	6,9 %
Autres rémunérations (c)	422 494	256 394	166 211	145 843	150 087	-22,8 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	30 380 971	31 025 967	30 923 105	31 148 307	32 363 839	1,6 %
- Atténuations de charges	186 168	141 989	219 717	81 835	145 321	-6,0 %
= Rémunérations du personnel	30 194 803	30 883 978	30 703 388	31 066 472	32 218 518	1,6 %
+ Charges sociales	12 704 002	12 419 922	12 491 022	12 467 299	12 830 339	0,2 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	758 051	760 071	753 633	720 836	783 247	0,8 %
+ Autres charges de personnel	280 720	292 651	315 594	324 261	315 170	2,9 %
= Charges de personnel interne	43 937 575	44 356 622	44 263 636	44 578 868	46 147 273	1,2 %
+ Charges de personnel externe	1 974 789	1 632 486	285 303	353 797	253 993	-40,1 %
= Charges totales de personnel	45 912 365	45 989 108	44 548 939	44 932 665	46 401 266	0,3 %
CP externe en % des CP total	4,3 %	3,5 %	0,6 %	0,8 %	0,5 %	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion.

Le personnel tel que figurant dans les comptes administratifs (catégorie des « effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT ») est passé d'un effectif de 1 061 en 2017 à 1 027 en 2021³³, d'où une évolution maîtrisée des charges de personnel.

La commune a porté son attention sur les recrutements et remplacements et procédé à la recherche d'économies d'échelle par la réorganisation des services en fonction des missions.

³³ Cette donnée n'est pas comparable avec « l'effectif moyen » des communes de 50 000 habitants à 79 999 habitants au 31 décembre 2019 donné par *Les Collectivités locales en chiffres 2021*, DGCL, 2021.

Mais le levier le plus important est celui des transferts de compétence et surtout de la mutualisation des services avec la communauté d'agglomération. Une partie non négligeable des agents de la ville a ainsi été transférée à Bourges Plus dans le cadre de la création de services communs. La mutualisation s'est également traduite par plusieurs mises à disposition à temps incomplet de la ville³⁴ et par le recours à des prestations de services.

Par ailleurs, certaines hausses constatées sont à mettre en relation avec l'évolution du régime indemnitaire, les revalorisations successives du SMIC et le versement d'une prime de précarité pour les contractuels (au 1^{er} janvier 2021, en vertu de la loi de transformation de la fonction publique)³⁵.

Les charges de personnel constituent généralement une contrainte du fait de leur rigidité à court terme. À Bourges, le ratio obligatoire n° 7 du CGCT³⁶ (dépenses de personnel sur dépenses réelles de fonctionnement), est en 2020 de 67,6 % (CA 2020) contre 61,7 % pour les communes de 50 000 habitants à 100 000 habitants et 55,2 % pour la France métropolitaine³⁷, ce qui signale une plus grande rigidité des charges de personnel que la moyenne.

Par ailleurs, le ratio de rigidité des charges structurelles calculé par la DGFIP³⁸ mesure le poids de ces charges difficilement compressibles dans la section de fonctionnement. À Bourges, ce ratio reste proche mais inférieur à celui de la moyenne nationale (médiane) :

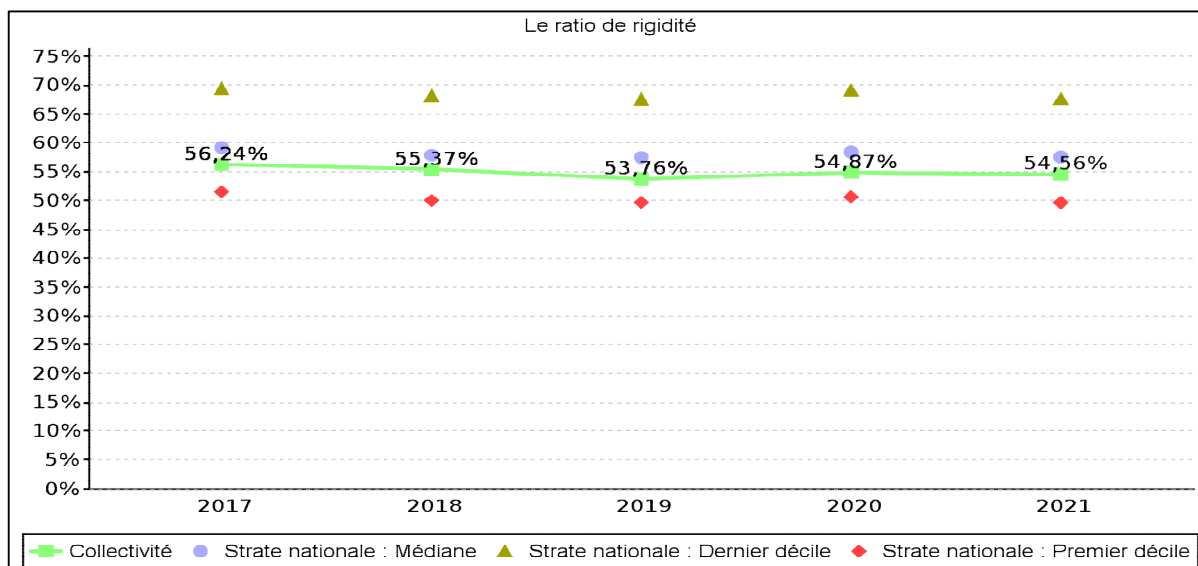
³⁴ Les remboursements de personnel, imputés en 2017 au c/6216, sont en partie déduits de l'attribution de compensation à compter de 2018 et de façon marquée dès 2019.

³⁵ Une hausse du point d'indice des agents de la fonction publique intervient en outre en 2022.

³⁶ « Pour les communes de 3 500 habitants ou plus, les données synthétiques sur la situation financière de la collectivité, prévues par l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) comprennent onze ratios définis à l'article R. 2313-1. (...) Ratio 7 = Dépenses de personnel/DRF : mesure la charge de personnel de la collectivité ; c'est un coefficient de rigidité car c'est une dépense incompressible à court terme, quelle que soit la population de la collectivité » (*Les Collectivités locales en chiffres 2021*, p. 144).

³⁷ *Les Collectivités locales en chiffres 2021*, p. 53.

³⁸ Calcul : charges de personnel, contingents, participations et charges d'intérêts sur recettes de fonctionnement réelles. Plus ce ratio tend vers 1, plus la marge de manœuvre de la collectivité est considérée comme amoindrie.

Graphique n° 11 : Ratio de rigidité des charges structurelles (Bourges et France) 2017-2021

Source : Analyse financière 2017-2021 réalisée par la trésorerie Bourges municipale.

La commune dispose donc de marges de manœuvre contraintes pour améliorer son autofinancement.

5.4 Un autofinancement qui a tendance à s'amoinrir

La capacité d'autofinancement (CAF) ou « épargne » mesure l'aptitude d'une collectivité à créer, via son cycle d'exploitation, des ressources qui lui serviront à financer ses investissements. Cet indicateur permet d'apprécier l'équilibre financier d'une collectivité.

La CAF nette représente l'autofinancement restant disponible après le remboursement de l'annuité en capital des emprunts. Elle doit être suffisante dans la durée pour garantir une politique d'investissement.

Tableau n° 10 : Évolution de la CAF 2017-2021

En euros	2017	2018	2019	2020	2021	2021 retraité	VAM ³⁹
= Produits de gestion (A)	89 192 674	90 374 086	90 009 658	88 338 143	90 327 829	90 327 829	0,3 %
= Charges de gestion (B)	70 847 423	70 563 310	69 748 855	70 319 831	72 491 380	72 491 380	0,6 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	18 345 252	19 810 776	20 260 803	18 018 312	17 836 449	17 836 449	-0,7 %
en % des produits de gestion	20,6 %	21,9 %	22,5 %	20,4 %	19,7 %	19,7 %	
+/- Résultat financier	-4 774 053	-4 417 934	-4 005 023	-3 656 327	-2 979 954	-2 979 954	-11,1 %
+/- Autres produits et charges except. réels	777 809	450 499	6 808	-650 100	-63 641	-63 641	
= CAF brute	14 349 008	15 843 340	16 262 588	13 711 885	14 792 854	14 792 854	0,8 %
en % des produits de gestion	16,1 %	17,5 %	18,1 %	15,5 %	16,4 %	16,4 %	
- Annuité en capital de la dette	11 085 987	10 708 599	10 905 503	10 468 559	12 529 090	10 319 655	
CAF nette ou disponible	3 263 021	5 134 742	5 357 084	3 243 326	2 263 764	4 473 199	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion.

La commune engendre un excédent brut de fonctionnement resté stable durant la période. Si les dépenses augmentent légèrement plus vite que les recettes, leurs évolutions sont néanmoins limitées.

La CAF brute est considérée comme insuffisante pour couvrir de façon satisfaisante l'annuité en capital et l'effort d'investissement lorsqu'elle est durablement inférieure à 15 % des produits de gestion. Avec 17 % en moyenne des produits de gestion, la CAF brute de Bourges au cours de la période contrôlée est donc satisfaisante.

La CAF est très fortement mobilisée par la commune pour se désendetter. Le remboursement en capital de la dette atteint 55,7 M€ au total sur la période 2017-2021 (plus de 10 M€ en moyenne par an). En 2021, comme il a été vu plus haut, l'augmentation de l'annuité (12,6 M€) est due à une opération de refinancement. Le retraitement améliore la CAF nette.

Toutefois, la situation pourrait se dégrader à l'avenir, notamment si, à la nécessité de poursuivre le remboursement d'une dette dont l'annuité restera (au minimum) stable, venait s'ajouter une hausse des prix et des coûts pesant sur les charges de gestion.

La commune doit donc viser le maintien d'une capacité d'autofinancement suffisante malgré ces contraintes pour pouvoir financer au mieux les investissements qu'elle envisage.

Enfin, le fonds de roulement (différence entre les ressources stables de long terme et les emplois stables) est positif, ce qui signifie que l'excédent dégagé permet de financer, en partie ou en totalité, le besoin en fonds de roulement.

³⁹ Variation annuelle moyenne.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les ressources de fonctionnement de Bourges sont relativement étales pendant la période contrôlée. Elles reposent principalement sur le dynamisme des produits de la fiscalité locale. La ville contient ses charges de gestion grâce à une bonne maîtrise de ses dépenses. Parmi ces dernières, les frais de personnel sont restés stables du fait notamment de la mutualisation de services avec la communauté d'agglomération Bourges Plus.

La capacité d'autofinancement nette se maintient. Les marges de manœuvre de la ville restent néanmoins contraintes, en raison notamment de l'importance du remboursement annuel de la dette.

6 DES ÉQUIPEMENTS STRUCTURANTS ONT ÉTÉ RÉALISÉS MALGRÉ DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT INFÉRIEURES À LA MOYENNE

6.1 Une gestion pluriannuelle des investissements

Les plans pluriannuels d'investissement

Pour gérer le financement de ses équipements, la commune élabore depuis de nombreuses années des plans pluriannuels d'investissement (PPI). Depuis 2021, elle recourt en outre de nouveau à la technique comptable des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP).

Durant le mandat entamé en 2014, le précédent ordonnateur indique avoir eu pour objectif principal la maîtrise de la capacité de désendettement. Aussi la prévision des montants des investissements était-elle subordonnée à cet objectif.

Les plans d'investissement envisageaient la prospective à quatre, cinq ou dix ans (2017, 2018, 2019) et les investissements étaient répartis entre plusieurs catégories en fonction de leur financement ou de leur nature : programme de renouvellement urbain (PRU) puis nouveau programme de renouvellement urbain (NPRU) ; Action Cœur de ville ; autres opérations structurantes pluriannuelles ; investissements annuels des services (voirie, éclairage public, acquisition de matériels, etc.). Selon l'ordonnateur actuel, ils étaient élaborés « dans une approche macroscopique » en fonction de l'évaluation des besoins annuels.

À partir de 2020-2021, le changement d'équipe municipale correspond à un nouveau cycle d'investissements, prévus pour être réalisés au cours de la période 2021-2026. Pour définir sa programmation, la commune a procédé à une « réorientation du travail de PPI en vue de recenser l'exhaustivité des besoins et d'arrêter les choix définitifs d'investissement et leur phasage au regard de la soutenabilité financière générale dans un contexte marqué par une forte inflation et en application de critères de priorisation (à compter de la préparation budgétaire 2023) ».

Dans des documents internes de 2022 sur la programmation pluriannuelle des investissements 2021-2026 et la stratégie d'investissement, la poursuite de l'investissement et de l'amélioration du taux de réalisation, dégradés au moment de la conjonction de la longueur exceptionnelle du processus électoral et de la crise sanitaire, sont mentionnés comme des enjeux importants, face aux demandes des habitants et aux contraintes financières que connaît la ville.

La préparation du PPI et le maintien d'un bon niveau d'équipement reposent dès lors sur des principes (hiérarchisation des priorités, recherche de financements, vision prospective) et une méthode de programmation. Cette dernière combine une typologie des investissements favorisant les arbitrages⁴⁰ et une chaîne de décision qui se veut efficace dans son fonctionnement et ses délais.

Enfin, la vision prospective se traduit par un recensement des coûts et des besoins de financement pour 2026 et même 2030. Le PPI 2020 s'étend sur dix ans, le PPI 2021 sur 2021-2025, la « consolidation 2022 » (avec sa « note stratégique ») porte à la fois sur une période annuelle 2021-2026 et une période globalisant les exercices 2027-2030.

La programmation est révisée annuellement, en fonction des conditions particulières de chaque exercice. Chaque année, elle identifie, au sein des investissements prévus, les opérations qui sont conservées, reportées au prochain mandat ou définitivement abandonnées en raison des contraintes financières.

Opérations d'équipement et AP/CP

La procédure des AP/CP permet à la commune de ne pas faire supporter à son budget l'intégralité d'une dépense d'investissement pluriannuelle. Les autorisations de programme (AP) constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution des investissements. Elles correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune ou à des subventions versées à des tiers. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées. Chaque autorisation de programme indique la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiements correspondants.

Les crédits de paiement (CP) afférents à une autorisation de programme correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice pour la couverture des engagements contractés dans le cadre de l'autorisation correspondante.

La procédure s'applique à des programmes s'échelonnant sur au moins deux exercices. Elle est encadrée par les dispositions des articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du code général des collectivités locales.

Elle requiert notamment un vote de l'assemblée sur l'ouverture, la clôture, les modifications des autorisations de programme et les montants des crédits de paiement afférents, l'inscription des règles d'application choisies par la commune dans un règlement financier et le renseignement des annexes du compte administratif prévues à cet effet.

⁴⁰ Parmi les critères appliqués, un investissement peut par exemple constituer une opération inscrite dans le programme de la majorité municipale, être favorable aux enjeux climatiques, être lié à la sécurité des usagers et des agents et de leurs conditions de travail, avoir une incidence favorable en matière de frais de fonctionnement, être subventionné ou avoir trait au rayonnement de la ville.

La commune a décidé de revenir à une gestion des opérations d'investissement en AP/CP « afin de donner plus de visibilité aux projets structurants et les inscrire dans une vision prospective ». Cette méthode avait déjà été employée plusieurs années avant la période de contrôle, mais avait été abandonnée. Néanmoins, le choix avait été fait d'une présentation et d'un suivi des investissements par « opération d'équipement », ces dernières étant inscrites dans le compte administratif (nouvelle Maison de la culture de Bourges (MCB2), Action Cœur de ville, etc.).

Le règlement budgétaire et financier adopté fin 2021 prévoit en son article 7 les modalités de fonctionnement des AP/CP⁴¹. Outre le rappel de dispositions législatives et réglementaires applicables, la commune précise les points suivants : chaque autorisation de programme est individualisée dans un chapitre « opération d'investissement » numéroté, au sein duquel des virements de crédits sont possibles (par exemple entre les comptes d'études, de travaux ou d'acquisitions) sans faire l'objet d'un vote. Les autorisations de programme peuvent être « récurrentes » (enveloppes annuelles dans le cadre d'une programmation de travaux établie pour cinq ans) ou « de projets » (pour des opérations particulières dont la durée est identifiée).

La délibération spécifique aux AP/CP du 1^{er} avril 2021 prévoit la mise en place d'autorisations de programme et de crédits de paiement à partir du budget 2021. Trois premières autorisations de programmes qui concernent le plan de rénovation des écoles (40 M€ sur dix ans), la requalification des principaux stades sportifs (29 M€ sur dix ans) et la mise en œuvre du schéma directeur des systèmes d'information (SDSI, 3 M€ sur cinq ans) ont été décidées.

À la fin de ce premier exercice, l'annexe au compte administratif 2021 sur la situation des AP/CP a été bien renseignée.

Pour l'exercice suivant, la délibération du 31 mars 2022 maintient les AP à leurs montants initiaux et ajuste les CP de l'exercice en tenant compte des réalisations de 2021. Ces montants et durées sont cohérents avec les évaluations du PPI antérieur, et l'on constate même une diminution des dépenses prévisionnelles telles que révisées en 2022.

Enfin, ce mode de gestion récent reste limité : les AP/CP couvrent 13 % des investissements de la ville. La commune entend toutefois réserver cette méthode aux investissements les plus structurants. Des autorisations de programme pourraient ainsi être ouvertes pour les actions du programme Cœur de Ville, une fois les études préalables finalisées, et pour les investissements culturels prévus du fait de la qualification de Bourges en mars 2023 parmi les quatre finalistes au titre de Capitale européenne de la culture 2028.

La stratégie des investissements a, pendant la période contrôlée, visé à définir des priorités et à proportionner les projets aux capacités d'une commune contrainte par l'importance de sa dette.

⁴¹ La commune indique ne pas faire usage des autorisations d'engagement (AE) en fonctionnement.

6.2 Des dépenses d'investissement inférieures à la moyenne mais ciblées sur des équipements structurants

Les dépenses d'équipement de Bourges cumulées au cours de la période 2017-2021 s'élèvent à environ 100 M€.

Les dépenses annuelles ont été affectées par la fin du cycle électoral, puis par la crise sanitaire en 2020. Elles n'ont pas retrouvé en 2021 leur niveau antérieur à ces événements.

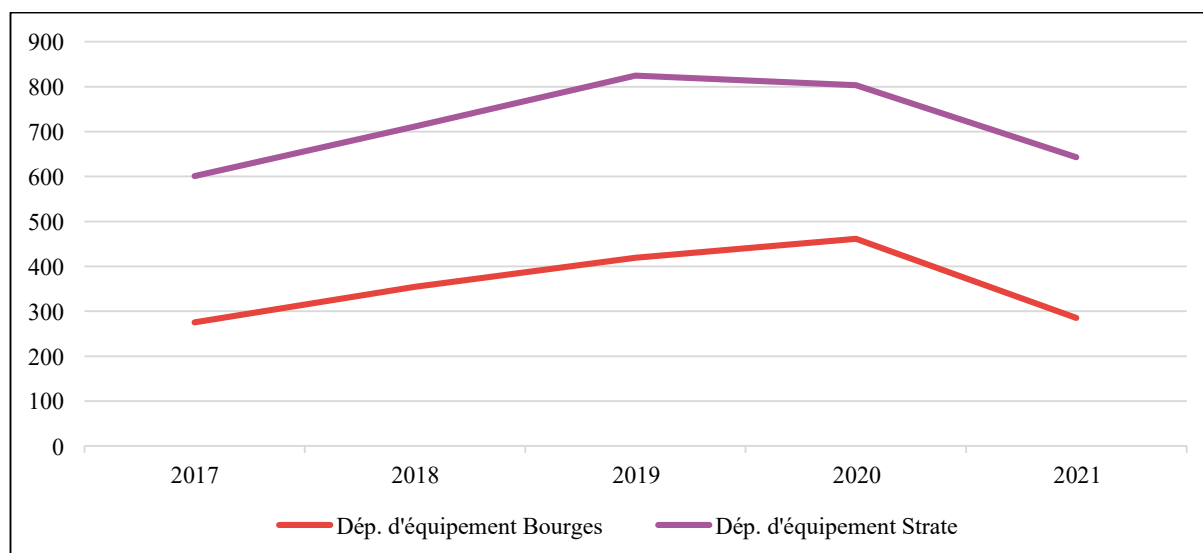
Tableau n° 11 : Évolution des dépenses d'équipement de Bourges 2017-2021

En euros	2017	2018	2019	2020	2021	Cumulé
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	17 156 557	20 431 018	26 794 666	19 705 747	17 341 581	101 429 569

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion.

La comparaison des ratios de Bourges avec ceux de la strate démographique montre que les dépenses d'équipement de la commune sont inférieures de moitié à celles de la strate (en euros par habitant) mais suivent un cycle d'investissement parallèle.

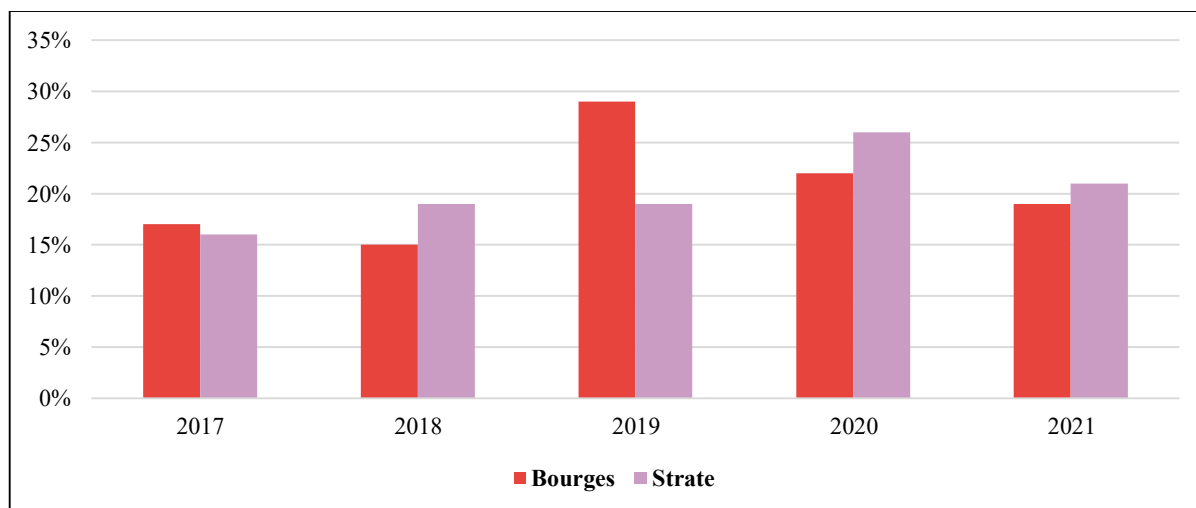
Graphique n° 12 : Évolution et comparaison des investissements avec la strate 2017-2021 (en euros par habitant)



Source : Fiches « comptes individuels » de la DGCL.

Le ratio « dépenses d'équipement brut sur recettes réelles de fonctionnement » prévu par le CGCT⁴² montre que l'effort d'équipement de la commune, situé dans un cycle d'investissement globalement inférieur à la moyenne de la strate, a connu un sommet en 2019.

Graphique n° 13 : Dépenses d'équipement brut / Recettes réelles de fonctionnement



Source : comptes administratifs 2017 à 2021.

Les montants des principales opérations d'équipement figurent dans les annexes aux comptes administratifs.

**Tableau n° 12 : Détail du « Total opérations d'équipement » 2017-2021
selon les comptes administratifs (en euros)**

Numéro de l'opération	2017	2018	2019	2020	2021
1401 Nouvelle Maison de la culture	1 485 005	6 217 561	11 919 576	9 907 099	6 296 333
2001 Action Cœur de ville	-	-	-	922 033	1 570 583
2102 Plan école	-	-	-	-	1 962 323
2103 Schéma directeur des SI	-	-	-	-	465 323
Total	1 485 005	6 217 561	11 919 576	10 829 132	10 294 562

Source : Comptes administratifs 2017 à 2021.

Les principaux équipements et investissements entamés ou réalisés depuis 2017 concernent surtout :

- l'importante construction de la nouvelle maison de la culture de Bourges (MCB2) ;
- l'achèvement du programme de renouvellement urbain (PRU) et la préfiguration du nouveau programme de renouvellement urbain (NPRU) pour le quartier Chancellerie / Gibjoncs / Moulon ;

⁴² Prévu ratio n° 9 du par l'article R. 2313-1 du CGCT, obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants : plus précisément : dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital / recettes réelles de fonctionnement.

- le déploiement du programme « Action Cœur de Ville » ;
- la mise en œuvre des plans dédiés aux écoles, aux équipements sportifs et à la requalification des espaces publics ;
- le lancement du Schéma Directeur des Systèmes d'Information.

Photos n° 1 : Première « Maison de la culture » et nouvelle « MCB »



Source : sitesetmonuments.org et youtube.com.

L'extinction progressive des dépenses relatives à la MCB2 est compensée, à partir du nouveau mandat, par des projets nouveaux, mais dans une enveloppe moindre.

Les principales dépenses d'investissement actuellement en cours sont principalement :

- la poursuite des plans relatifs aux écoles, aux équipements sportifs et à la requalification des espaces publics (place Cujas, mise en conformité et sécurité de nombreux sites ouverts au public, et plus particulièrement de l'Hôtel de ville), dont certains voient leur durée étirée en raison de l'inflation ;
- le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) ;
- le programme « Action Cœur de ville » qui se poursuit jusqu'en 2027 ;
- le schéma directeur des systèmes d'information ;
- la candidature de Bourges au titre de capitale européenne de la culture (BCEC) en 2028 (décision finale prévue pour décembre 2023) ;
- les dépenses de voirie (trottoirs, mobilier urbain, éclairage public et espaces verts) induites par les requalifications de voies opérées par l'agglomération et le syndicat Agglobus dans le cadre de leur compétence transport partagée ;
- la participation de la commune au retour à l'équilibre financier du bailleur social Bourges Habitat.

Actuellement, les gros équipements prévus par le nouveau mandat ont été lancés. Les investissements nouveaux pour les années à venir (hors PNRU) correspondent plutôt à la rénovation⁴³ de l'important patrimoine bâti de la ville (place Cujas, plan écoles, rénovation de l'Hôtel de ville, des parcs de stationnements, piscines, gymnases et voirie notamment).

⁴³ En termes de respect des réglementations mais également de réponse à l'effet de la consommation énergétique sur le climat (ROB 2023).

En effet, de nombreux bâtiments ont été construits dans les années 1970 et 1980 ; il ne s'agit donc pas seulement, et pas majoritairement, du patrimoine historique classé. Viendront s'y ajouter, au cours du mandat, les études préalables puis la construction d'un centre municipal de santé (que l'ARS a validé fin 2022⁴⁴) et la rénovation de l'offre muséale de Bourges.

La commune a procédé en 2020-2021 à l'évaluation du montant des investissements prévus, qu'elle a révisée dès 2023. Ainsi, en février 2022, sur un montant total d'investissements à programmer jusqu'en 2030 estimé à 645,1 M€, le coût pour la commune était évalué à 277,5 M€ (43 %). Toutefois, début 2023, les bouleversements induits par la conjoncture 2022 et les prévisions économiques pour 2023 ont entraîné des décisions de réduction, d'étalement ou de décalage dans le temps de certains projets, annoncées dans le plan de sobriété élaboré par la ville fin 2022 (et qui se sont ajoutées aux phénomènes de décalage antérieurs dus à la crise sanitaire).

Les incertitudes sur les recettes, le poids encore important de la dette, rendent effectivement nécessaire un ajustement des dépenses d'investissement à l'évolution du financement que peut apporter la commune sur ses fonds propres.

6.3 L'amoindrissement de la part de l'autofinancement dans les ressources d'investissement

La structure du financement des investissements a évolué au cours de la période contrôlée. Le financement propre disponible qui était quasiment suffisant au début de la période pour couvrir les dépenses d'équipement, a diminué. Ainsi, il n'en couvre plus que la moitié en 2021, ou les deux tiers après retraitement du remboursement dû au refinancement d'emprunt.

Tableau n° 13 : Financement des investissements de la ville de Bourges 2017-2022

<i>En euros</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>2021 retraité</i>
<i>CAF nette ou disponible</i>	3 263 021	5 134 742	5 357 084	3 243 326	2 263 764	4 473 199
<i>+ Recettes d'inv. hors emprunt</i>	12 644 287	12 114 321	15 606 885	11 168 910	7 613 706	7 613 706
= <i>Financement propre disponible</i>	15 907 308	17 249 062	20 963 969	14 412 236	9 877 470	12 086 905
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	92,7 %	84,4 %	78,2 %	73,1 %	57,0 %	69,7 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion.

Les proportions respectives des différentes sources de financement des investissements montrent une diminution de la part des recettes d'investissement hors emprunts et hors cessions parmi les sources de financement :

⁴⁴ ROB 2023, p. 7.

**Graphique n° 14 : Les différentes sources de financement des investissements 2017-2021
(et 2021 retraité) en euros**



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion ; le montant 2021 de l'annuité de Bourges est retraité des sommes versées dans le cadre d'un refinancement de contrat.

La capacité d'autofinancement et le besoin de financement connaissent les évolutions suivantes au cours de la période contrôlée.

Tableau n° 14 : Évolution du besoin de financement 2017-2021

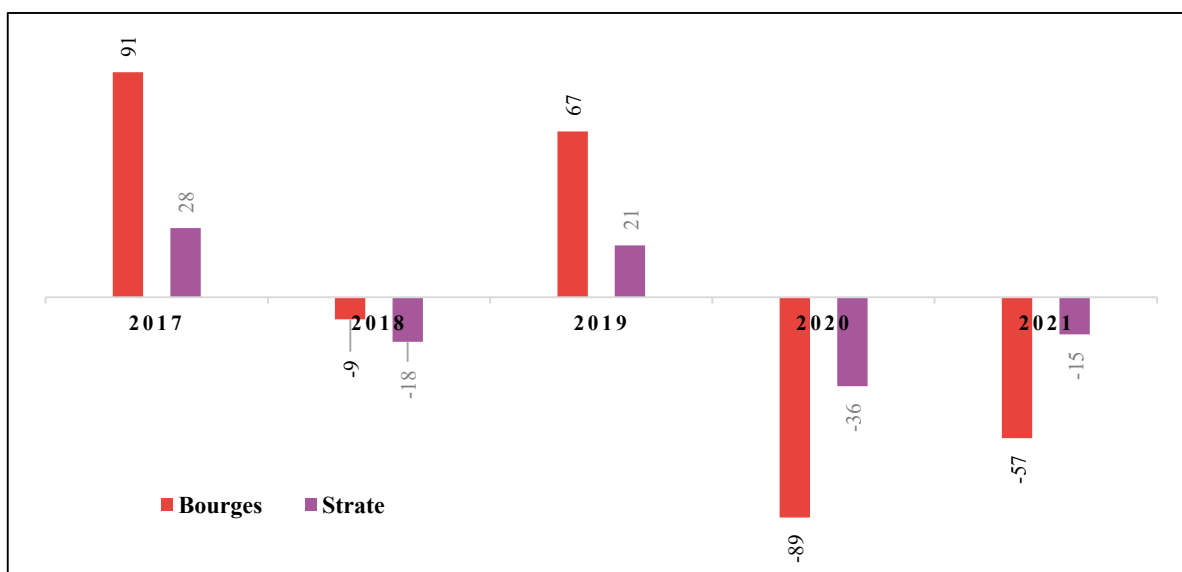
En euros	2017	2018	2019	2020	2021	2021 retraité
Financement propre disponible	15 907 308	17 249 062	20 963 969	14 412 236	9 877 470	12 086 905
Dépenses d'équipement	17 156 557	20 431 018	26 794 666	19 705 747	17 341 581	17 341 581
Besoin de financement propre	-2 736 572	-3 989 211	-6 299 169	-6 199 387	-8 913 665	-5 254 676
Besoin de financement	-2 738 317	-3 825 268	-6 278 403	-6 390 255	-8 915 614	-5 256 625

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion.

La ville doit faire face à un besoin de financement durant toute la période contrôlée. Ce dernier s'est continûment accru (de 2,7 M€ à 8,9 M€). En effet, on assiste à la baisse du financement propre disponible par contraction de la CAF et des recettes d'investissement en 2020. La réduction des dépenses d'équipement a permis de contenir l'augmentation des besoins de financement.

Par comparaison avec la strate (en euros par habitant), le besoin ou la capacité de financement de Bourges suit la même tendance que la strate.

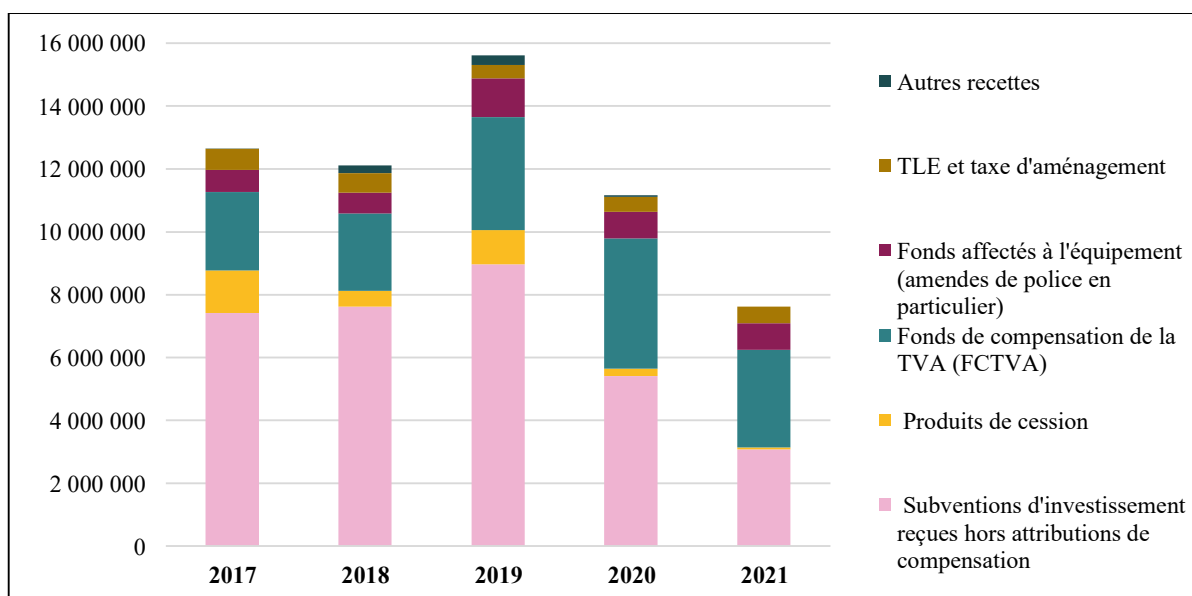
**Graphique n° 15 : Comparaison du besoin (ou capacité) de financement avec la strate
(en euros par habitant)**



Source : Fiches « comptes individuels » de la DGCL.

Les recettes d'investissement hors emprunt sont principalement constituées du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et de subventions d'investissement qui diminuent fortement après 2019.

Graphique n° 16 : Typologie des recettes d'investissement hors emprunt 2017-2021 en euros



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion. TLE = taxe locale d'équipement.

La baisse des recettes d'investissement est due en partie à l'absence de recettes de cessions d'immobilisations (irrégulières, mais prévues quasiment chaque année), mais surtout à l'amenuisement des subventions d'investissement en fin de période. En effet, l'exercice 2019 est l'année de clôture du PRU ; au cours de l'exercice 2020, seules des dépenses d'études sont enregistrées au titre du NPRU ; en 2021 s'achève la construction de la maison de la culture.

Cette diminution des subventions d'investissement paraît conjoncturelle. Des subventions devant initialement être versées en 2021 l'ont été en 2022 pour 2,3 M€ (en majeure partie pour la MCB2). En outre, la commune indique qu'elle ne décide de procéder à des investissements qu'avec un taux élevé de subventionnement, et qu'elle est dynamique dans la recherche de financements pour ses projets.

La commune s'est en effet engagée au cours des années dans les dispositifs suivants :

- le CRST (contrat régional de solidarité territoriale) 2018-2024 signé entre la région, l'agglomération et la ville⁴⁵ ; sur l'enveloppe globale de 15,8 M€, la ville doit percevoir 5,8 M€ dont 3,7 déjà octroyés en 2019 ; ce plan vise notamment la biodiversité, la rénovation urbaine, le plan de rénovation énergétique des bâtiments scolaires ;
- le contrat de ville-centre et des pôles de l'agglomération 2017-2021, relevant du département du Cher, avec 4,3 M€ pour la ville de Bourges ;
- le programme pluriannuel « Action Cœur de ville » 2019-2024 relevant de l'État ;
- le « contrat de ville⁴⁶ » signé dans le cadre de la politique de cohésion urbaine et de solidarité le 30 juin 2015 pour la période 2015-2023 ; une convention pluriannuelle de financement (annexe au contrat de ville) l'a été en 2020 dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), dont les travaux sont prévus jusqu'en 2028 ; à ce titre, une renégociation de la convention initiale a permis à la commune de se voir accorder un engagement supplémentaire de 3,9 M€ en 2022 ;
- la dotation de solidarité aux communes (DISC) de Bourges Plus (fonds de concours mis en place sur la période 2021-2023 ; le montant total pour la commune sur la période est de 2,5 M€) ;
- la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), notamment dans le cadre du plan de relance ;
- le contrat de relance et de transition écologique (CRTE) signé par la commune en décembre 2021, pour la période 2021-2026 (il a vocation à regrouper tous les contrats signés entre l'État et la collectivité) ;
- le CPER, contrat de plan État-Région ;
- les fonds européens 2021-2027.

De même, le FCTVA, dont le montant est fonction des investissements réalisés au cours de l'exercice précédent, devrait s'accroître avec la reprise des dépenses d'investissement actuelle.

⁴⁵ Approuvé par le conseil municipal le 19 octobre 2017.

⁴⁶ Dans le cadre de la politique de cohésion urbaine et de solidarité (loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les dépenses d'investissement de Bourges restent inférieures à la moyenne des communes comparables. Suivies et régulièrement révisées, elles sont proportionnées à son endettement. Au cours de la période sous contrôle, la commune a néanmoins mené des opérations d'envergure avec la nouvelle maison de la culture et le PRU et entamé le NPRU ainsi que la rénovation de son bâti.

7 UNE RECHERCHE DE MARGES DE MANŒUVRE À INTENSIFIER

La commune aborde l'avenir avec une situation financière améliorée du point de vue de son endettement par rapport à 2017.

Elle a fait le choix de ne pas augmenter ses taux de fiscalité locale, de ne pas recourir de manière plus importante à l'emprunt et d'apurer en un seul exercice (2021) le solde débiteur du compte 1069 (plus de 2,3 M€).

Elle est également contrainte par les conditions économiques, financières et juridiques actuelles : un pouvoir fiscal plus limité, un degré de mutualisation déjà avancé, un désendettement à poursuivre et des dépenses dont la hausse n'est pas toujours liée à ses décisions.

La commune devra en effet faire face, dans un contexte devenu moins favorable, à des charges supplémentaires, avec le renchérissement du coût de certains postes de dépenses comme l'énergie, le carburant et l'alimentation (restauration scolaire) ou le vieillissement du patrimoine communal. Par ailleurs, pour financer notamment la mise en place par la communauté d'agglomération de la gratuité des transports publics dès septembre 2023, le taux du versement mobilité acquitté par la commune en tant qu'employeur passe progressivement entre 2022 et 2024 de 1,25 % à 2 %, maximum autorisé.

Face à ces enjeux liés aux circonstances actuelles, la commune envisage donc à la fois des économies de court terme et l'étalement, voire la suppression, de certains investissements à moyen terme.

Elle est déjà engagée dans des opérations d'investissement visant à l'économie énergétique, comme le renouvellement de l'éclairage urbain. Elle recourt à la centrale d'achats régionale Approlys et renégocie certains marchés (comme le chauffage des bâtiments communaux). Elle a également annoncé en décembre 2022 un « plan de sobriété et d'économie » fondé sur le constat de dépenses supplémentaires évaluées à 6 M€ en 2020, à 3 M€ en 2021 (crise sanitaire notamment), 3 M€⁴⁷ en 2022 (coûts de l'énergie, de l'alimentation, des matières premières et hausse du point d'indice de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022)

⁴⁷ Cette somme comprend des dépenses réalisées par le CCAS et d'autres qui relèvent du budget annexe TVA.

et à 5 M€ en 2023 (dont 2,3 M€ liés au prix de l'énergie et effet de l'augmentation du point d'indice en année pleine).

Le plan de sobriété et d'économie vise à repenser l'offre de service public et le fonctionnement de l'administration communale. Parmi les décisions retenues figurent des mesures d'économie au sein des services ou à destination des usagers⁴⁸ et une hausse globale des tarifs municipaux de 10 % (5 % pour la cantine). Le maire indique que ces tarifs étaient historiquement bas.

D'autres marges de manœuvre pourraient être explorées, comme l'évaluation et la recherche de diminution des charges de centralité que supporte la ville, afin d'instaurer une plus grande équité entre les communes de l'agglomération : Bourges représente plus de 20 % de la population départementale et 63 % de la population de l'agglomération, et concentre la plupart des équipements de cette dernière.

Selon la définition de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), « une centralité se définit par diverses fonctions (administratives, économiques, commerciales, etc.), par le rang du lieu concerné dans la hiérarchie urbaine (village, ville, petit pôle, grand pôle d'emplois...) et par son environnement géographique (voisinage avec d'autres communes qui exercent ou non des fonctions de centralité)⁴⁹ ». Dans la typologie hiérarchisée des centres d'équipements et de services (majeurs, structurants, intermédiaires), Bourges prend rang parmi les 142 « centres majeurs ».

Cette « centralité » lui fait supporter des charges financières sur ses équipements sportifs (piscines⁵⁰, patinoire et palais des sports par exemple) et culturels (musées et conservatoire de musique notamment) dont la fréquentation déborde largement les frontières de la commune.

Une étude avait d'ailleurs été menée en 2015 par un cabinet d'étude⁵¹ sur le conservatoire de musique et les piscines (situées à Bourges et d'autres communes) ; du fait du rayonnement départemental du premier, du bon état des secondes et du haut niveau de service offert, l'audit plaidait pour leur transfert à l'agglomération en vue d'un gain pour les communes, pour leurs agents, pour la gestion des services et pour l'agglomération elle-même (des transferts plus nombreux entraînant une plus grande intégration fiscale).

Les rapports d'audit, les évaluations des CLECT, font parfois mention de ces charges de centralité. Mais ces dernières restent mal connues (seul le coût des équipements fait l'objet

⁴⁸ Par exemple (outre l'allongement déjà mentionné de plans d'investissement), fermeture des services une semaine en fin d'année, fermetures partielles de gymnases ou stades pendant les vacances scolaires, baisse des budgets communication et réception, réduction (voire suppression) de certaines animations culturelles estivales, diminution du budget alloué à la candidature Bourges Capitale européenne de la culture 2028 (40 M€ au lieu de 50 M€, soit 20 %), etc.

⁴⁹ « Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les dynamiques territoriales », ANCT, octobre 2020.

⁵⁰ Le rapport public annuel de la Cour des comptes 2018 (« Les piscines et centres aquatiques publics », Tome I) et une étude de l'Observatoire des finances et de la gestion locale (OFGL) de 2021 montrent que le coût des piscines municipales ou intercommunales est très important pour leurs collectivités. L'Association des financiers, contrôleurs de gestion, évaluateurs et managers des collectivités territoriales (Afigèse) souhaite d'ailleurs la création d'un référentiel standardisé pour mieux appréhender les coûts (étude comparative 2023 intitulée « Combien ça coûte ? »). Enfin, les piscines sont particulièrement sensibles à la hausse actuelle des coûts de l'énergie.

⁵¹ Commandée par l'agglomération.

de chiffrages) et ne sont pas calculées. La question des charges de centralité n'a été abordée que pour quelques équipements déterminés, mais non de manière globale.

Interrogée sur ce point, la présidente de la communauté d'agglomération rappelle que les charges de centralité supportées par Bourges (équipements culturels et sportifs) ne relèvent pas d'une compétence obligatoire et que les transferts de compétence sont du ressort des communes membres, en vertu du principe de libre administration. Elle rappelle les actions et financements de la communauté d'agglomération dont bénéficie la ville de Bourges.

Elle précise par ailleurs, concernant les fonds de concours d'investissement alloués par la communauté d'agglomération Bourges Plus à ses membres, qu'ils sont inversement proportionnels à la population des communes bénéficiaires : « la prise en compte des faibles capacités financières et des lourdes charges d'entretien des territoires communaux ruraux rapportées à la population a historiquement prévalu dans ce calcul. À la thèse de la charge de centralité s'est opposée, non sans légitimité, la thèse de la charge de ruralité ».

La présidente de la communauté d'agglomération indique enfin que Bourges Plus, dans son projet de territoire de juin 2021, « s'engage à « ouvrir le débat sur le périmètre des compétences de l'agglomération dans les champs culturels, artistiques et patrimoniaux ». Ce débat n'est pas conclu, tant il soulève d'appréhensions tant politiques que financières de l'ensemble des parties. Il pourrait cependant s'élargir à la question des équipements nécessaires pour l'apprentissage de la natation, fonction qui fait défaut à l'ouest du territoire communautaire ».

En tout état de cause, la commune doit regagner des marges de manœuvre financières, de façon à améliorer le niveau d'autofinancement et, *in fine*, poursuivre son nécessaire désendettement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La poursuite de ses projets sans hausse d'impôt ni de l'encours de dette doit amener la commune de Bourges à rechercher de nouvelles marges de manœuvre en fonctionnement, en entamant par exemple une réflexion sur ses charges de centralité au sein de l'agglomération.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure.....	54
Annexe n° 2. Réponses.....	55

Annexe n° 1. **Procédure**

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

<i>Objet</i>	<i>Dates</i>	<i>Destinataires</i>	<i>Dates de réception des réponses éventuelles</i>
<i>Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle</i>	22 novembre 2022 reçue le 23 novembre 2022	M. Yann Galut, ordonnateur en fonction	
	22 novembre 2022 reçue le 23 novembre 2022	M. Pascal Blanc, ancien ordonnateur	
<i>Entretiens de fin de contrôle</i>	15 mars 2022	M. Yann Galut M. Pascal Blanc	
<i>Délibéré de la chambre</i>	6 avril 2023		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	27 avril 2023 reçu le même jour	M. Yann Galut	24 mai 2023 (réponse commune)
	27 avril 2023 reçu le 3 mai 2023	M. Pascal Blanc	
<i>Délibéré de la chambre</i>	13 juin 2023		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives I (RODI)</i>	27 juin 2023 reçu le même jour	M. Yann Galut	17 juillet 2023
	27 juin 2023 reçu le 28 juin 2023	M. Pascal Blanc	11 juillet 2023

Annexe n° 2. **Réponses**



Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél : 02 38 78 96 00

centrevall Loire@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire