



EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

Séance du lundi 2 mai 2011

Conseillers en exercice : 61

Date de Publicité : 03/05/2011

D - 20110187

Reçu en Préfecture le :
CERTIFIE EXACT,

Aujourd'hui Lundi 2 mai Deux mil onze, à quinze heures,

le Conseil Municipal de la Ville de Bordeaux s'est réuni en l'Hôtel de Ville, dans la salle de ses séances, sous la présidence de

Monsieur Alain JUPPE - Maire de Bordeaux

Etaient Présents :

M. Hugues MARTIN, Mme Anne BREZILLON, M. Didier CAZABONNE, Mme Anne Marie CAZALET, M. Jean Louis DAVID, Mme Brigitte COLLET, M. Stéphan DELAUX, Mme Nathalie DELATTRE, M. Dominique DUCASSOU, Mme Sonia DUBOURG -LAVROFF, M. Michel DUCHENE, Mme Véronique FAYET, M. Pierre LOTHAIRE, Mme Muriel PARCELIER, M. Alain MOGA, Mme Arielle PIAZZA, M. Josy REIFFERS, Mme Elizabeth TOUTON, M. Fabien ROBERT, Mme Laurence DESSERTINE, M. Jean Charles BRON, M. Jean-Charles PALAU, Mme Alexandra SIARRI, M. Jean Marc GAUZERE, Mme Chantal BOURRAGUE, M. Joël SOLARI, M. Charles CAZENAVE, M. Alain DUPOUY, Mme Ana Marie TORRES, M. Jean-Pierre GUYOMARC'H, Mme Mariette LABORDE, M. Jean-Michel GAUTE, Mme Marie-Françoise LIRE, M. Jean-François BERTHOU, Mme Sylvie CAZES, Mme Nicole SAINT ORICE, M. Nicolas BRUGERE, Mme Constance MOLLAT, M. Maxime SIBE (à partir de 16 h45), M. Guy ACCOCEBERRY, Mme Emmanuelle CUNY, Mme Chafika SAILOUD, M. Ludovic BOUSQUET, M. Yohan DAVID, Mme Sarah BROMBERG, Mme Wanda LAURENT, Mme Paola PLANTIER, Mlle Laetitia JARTY, M. Jacques RESPAUD, M. Jean-Michel PEREZ, Mme Martine DIEZ, Mme Béatrice DESAIGUES, M. Matthieu ROUYEYRE, M. Pierre HURMIC, Mme Marie-Claude NOEL, M. Vincent MAURIN, Mme Natalie VICTOR-RETALI,

Excusés :

Mme Anne WALRYCK, Mme Emmanuelle AJON, M. Patrick PAPADATO,

Communication des observations de la Chambre Régionale des Comptes sur les comptes et la gestion de la Ville de Bordeaux.

Monsieur le Maire présente le rapport suivant :

Mesdames, Messieurs,

Comme il est de règle tous les 4 ou 5 ans, la Chambre régionale des Comptes d'Aquitaine a procédé au jugement des comptes de la Ville de Bordeaux, de 2003 à 2007. Cette procédure a été menée de janvier 2009 à ce jour.

Par courrier du 22 mars, son Président m'a communiqué le rapport d'observations définitives de la Chambre

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du Code des juridictions financières, ce rapport doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante et faire l'objet d'un débat.

Ledit rapport aborde les thèmes suivants :

- l'organisation des services et l'évolution des effectifs,
- les suites du précédent contrôle,
- la fiabilité des comptes,
- la situation financière,
- la structure de la dette,
- le nettoyage de la voirie et la problématique de la collecte des déchets,
- la régie « sports et loisirs »,
- les relations avec les Girondins de Bordeaux,
- l'auditorium.

Par analogie, je vous propose de traiter, au fur et à mesure de leur mention par la Chambre, chacun de ces thèmes.

1. L'organisation des services et l'évolution des effectifs

La Ville de Bordeaux fait partie des collectivités pionnières pour la mise en place d'une démarche de performance. Dénommée Glob', cette démarche a pour ambition de fournir aux élus et aux citoyens une lecture plus aisée des politiques publiques menées par la Ville, à travers notamment une segmentation budgétaire qui reprend ses principales politiques. Elle tend vers un meilleur service à destination des bordelaises et des bordelais, au meilleur coût.

La comptabilisation des effectifs réalisée par la Chambre confirme les évolutions enregistrées dans les différents bilans sociaux. Nos effectifs ont crû du fait de la politique mise en place pour résorber les emplois précaires, pour satisfaire aux besoins liés à l'ouverture de nouveaux équipements (piscine, crèches, allo proximité) et pour améliorer le taux d'encadrement de nos équipes, afin de tendre vers une meilleure qualité de service.

La situation des finances publiques et la nécessité d'une maîtrise de l'impôt local nous ont amenés à stabiliser les effectifs en 2010, comme en 2011.

2. Les suites du précédent contrôle

Trois points sont évoqués par la Chambre : l'absentéisme, l'emploi des personnes handicapées et la politique culturelle.

2.1 Sur le premier point, la Chambre relève que le taux d'absentéisme s'est amélioré sur la période 2003-2008. Même si la situation n'est pas à ce jour globalement satisfaisante, il convient de prendre acte de cette amélioration. Il faut relever sur ce point qu'au niveau national, les taux augmentent dans toute la sphère publique, et qu'au final, ils sont aujourd'hui, à Bordeaux, légèrement inférieurs à ceux des villes de la même strate démographique que Bordeaux.

Sur cette situation, qui relève de facteurs différents et complexes, des actions correctives ont été mises en œuvre, qui trouvent aujourd'hui leurs limites. Un travail en profondeur est en cours pour poursuivre dans la voie de l'amélioration.

2.2. Sur le second point, les actions menées par notre collectivité portent leurs fruits. Celles-ci portent tant sur l'embauche d'un nombre significatif de travailleurs handicapés, que sur l'action de sensibilisation menée en direction de nos collaborateurs relevant du statut d'handicapés, mais qui rechignaient à se déclarer, quels que soient les avantages de cette démarche. Avec un taux proche de 5 % à la fin 2010, nous devrions parvenir rapidement au taux réglementaire de 6 %.

2.3 Sur le dernier point, enfin, relatif à la politique culturelle menée par la Ville, la Chambre regrette, au terme de son analyse, que la communication sur la politique culturelle de la Ville présentée au conseil municipal de novembre 2007, conformément à ses préconisations lors de son précédent contrôle, ne soit pas présentée comme un véritable document stratégique.

On peut s'interroger sur la portée de ce jugement d'opportunité, dans la mesure où le dit document a fait l'objet d'un vaste débat au sein de notre Assemblée.

Par ailleurs, la présentation nouvelle de nos documents budgétaires, à travers la GLOB, avec la définition claire de nos objectifs pluriannuels, au moment du débat d'orientation budgétaire, et un bilan annuel de réalisation de ces objectifs, au moment du vote du compte administratif, permet à notre Assemblée d'ouvrir les débats qui lui semblent opportuns sur telle ou telle de nos politiques, et notamment sur notre politique culturelle.

Enfin, la conduite de l'opération Bordeaux 2013 a démontré pleinement la capacité de Bordeaux, associée aux autres collectivités, à se projeter dans une démarche stratégique d'envergure, à la hauteur des ambitions de notre collectivité. Il en est de même dorénavant, avec la biennale Evento.

3. La fiabilité des comptes

J'ai bien noté que la fiabilité des comptes de la Ville était reconnue par la Chambre. C'est un premier point qu'il est important de signaler.

La Chambre a relevé cependant quelques anomalies ou interrogations, de nature très technique, auxquelles des éléments de réponse peuvent être apportés :

3.1 La première concerne la qualité de la saisie des informations dans le logiciel de la Ville. Tout en rappelant que la Ville a mis en place un guide interne des procédures budgétaires, la Chambre constate que les préconisations y afférentes ne sont pas toujours effectives. Le nouveau logiciel financier, en cours de déploiement en 2011, est l'occasion pour tous les services d'un rappel aux procédures correspondantes. Il permettra en outre, par une ergonomie modernisée, de fiabiliser davantage toutes les saisies. Ceci répond aux attentes de la chambre.

3.2 La seconde porte sur la fiabilité de l'actif. La Chambre n'en tire aucune conclusion spécifique. C'est pour moi l'occasion de vous informer que la Ville de Bordeaux est une des collectivités volontaires pour participer avec le Ministère des Finances aux travaux d'expérimentation sur la démarche de fiabilisation des comptes, dans le sillage de la certification des comptes de l'Etat. A ce titre, la question de l'inventaire et de sa conformité avec l'actif, géré par le comptable public, est activement traitée pour éviter tout décalage entre les deux documents.

3.3 Le troisième point traite du rattachement des charges et des produits à l'exercice.

La M14 a instauré une comptabilité d'exercice, c'est-à-dire une comptabilité qui inscrit les montants imputables en dépenses et en recettes en fonction de l'exercice au cours duquel les opérations ont été effectuées plutôt qu'en droits constatés, c'est-à-dire au moment où les factures ou les titres parviennent à la collectivité. C'est d'ailleurs une des raisons qui nous pousse à maintenir une journée dite comptable en fin d'exercice pour permettre justement ce rattachement des charges et des produits à l'exercice considéré. Le risque pour le budget municipal serait en effet que les dépenses ne soient pas rattachées à l'exercice auquel elles se rapportent. Ce serait un risque de dérapage du budget, puisque toutes les dépenses qui le concernent ne seraient pas inscrites à son compte administratif.

Or, tel n'est pas le cas, comme le reconnaît la Chambre. Quelques recettes ne seraient cependant pas rattachées. Outre le fait que les services vont tâcher de faire disparaître cette situation, il me semble que le risque, non significatif pour la Chambre, est négligeable.

3.4 Le quatrième point aborde la question des provisions. Deux questions sont soulevées par la Chambre : celle de l'imputation comptable et celle du montant.

La première question est très technique : qu'est-ce qui est le plus adapté à la situation des créances risquées de la Ville : une imputation au compte des provisions pour dépréciation des comptes de tiers ou au compte des provisions pour litige ? La distinction est subtile, et la Ville peut répondre sur ce point à l'attente de la Chambre.

La deuxième question est plus compliquée. Quel est le montant de provisions qu'il faut constituer par anticipation pour faire face au risque de créances irrécouvrables sans mettre en danger l'équilibre budgétaire de la Ville ? Tout est évidemment question d'appréciation. La Chambre nous donne acte toutefois que nous considérons avoir constitué une provision suffisante.

3.5 Le cinquième point touche à une question également très technique, les intérêts courus sur titres immobilisés. La réponse de la Ville, confirmant sa volonté de respecter la réglementation, convient à la Chambre.

3.6 Le dernier point, enfin, focalisé sur le versement des régisseurs, démontre que la démarche de rationalisation des régies engagée par la Ville est nécessaire à des fins de régularité des comptes municipaux. Là encore, la Chambre nous en donne acte.

4. La situation financière

4.1. Les masses budgétaires réelles

Les précautions prises par la Chambre en propos liminaires pour expliquer que certains ratios sont discutables, sont bienvenues.

En matière d'investissement, tout particulièrement, la Chambre présente deux données contradictoires : une « dépense réelle d'investissement » inférieure à la moyenne des communes de la même strate (page 7 de son rapport) et une dépense d'équipement (c'est-à-dire l'investissement concret) supérieure à la moyenne des mêmes communes (page 13 du rapport).

Cela tient bien évidemment au fait que la notion comptable de « dépense réelle d'investissement » intègre le remboursement du capital des emprunts, très inférieur à Bordeaux à celui des autres communes, compte tenu de la gestion rigoureuse que nous menons depuis de nombreuses années. C'est bien ceci qui nous a permis de faire progresser de façon très significative, sur la même période, nos « vraies » dépenses d'investissement.

En fonctionnement, il faut relever que les compétences effectivement assumées par la Ville pour le compte de la CUB, comme par exemple le nettoyage de la voirie, ne permettent pas, vu l'importance des moyens financiers engagés, de comparer de façon significative la situation bordelaise à celle des autres communes.

Il est donc difficile de tirer des conclusions des développements de la Chambre sur ce thème. Il me semble plus efficace de comparer les services offerts par la Ville à ses habitants au prix payé. De ce point de vue, Bordeaux peut soutenir la comparaison avec toutes les villes de sa strate démographique.

4.2. L'évolution des charges de gestion

- Les charges de personnel

Après quelques années d'évolution relativement importante des charges de personnel pour les raisons évoquées plus haut, il faut remarquer que cette évolution est restée très mesurée ces deux dernières années. Ainsi en 2010, elle n'a été que de 2,2 % par rapport à 2009.

Par ailleurs, ainsi que la Chambre le rappelle, il faut intégrer dans les évolutions présentées de la masse salariale les mesures liées aux évolutions de la fonction publique (point d'indice, revalorisation indiciaire, etc.).

- Les charges à caractère général

L'augmentation des charges à caractère général constatée sur la période est essentiellement due comme le souligne la Chambre à l'évolution du prix des matières premières que subissent les collectivités territoriales (énergie, carburants, cuivre, etc....).

Dans une moindre mesure, le fort développement des services proposés aux bordelais et la création d'événements majeurs tels que la biennale Agora ont contribué à l'évolution des charges à caractère général.

- Les subventions

Il convient de distinguer les subventions d'intérêt public (crèches, centres de loisirs, maisons de quartier), dont les montants ont progressé conformément à notre politique d'amélioration de l'offre d'accueil proposée par la Ville, et les subventions d'intérêt général couvrant tous les autres secteurs qui sont restées quasi stables.

4.3. L'évolution des produits de gestion

- Les contributions directes

Même si l'imposition locale reste relativement élevée à Bordeaux, la modération fiscale en matière d'évolution des taux d'imposition est reconnue par la Chambre qui constate que pour la taxe d'habitation, le taux bordelais n'est pas supérieur à ceux des communes de même strate. De plus, l'abattement général à la base, dérogatoire au droit commun (20 % à Bordeaux), permet encore de limiter la pression fiscale bordelaise.

- Les autres impôts

Comme les autres collectivités territoriales, Bordeaux a subi les effets de la crise qui a notamment touché le secteur immobilier avec d'importantes incidences sur l'évolution des droits de mutation. Après deux années difficiles en 2008 et en 2009, la tendance est repartie à la hausse en 2010 et semble se confirmer en 2011.

4.4. L'autofinancement

Malgré les effets de la crise, il est important de constater comme le souligne la Chambre que la capacité d'autofinancement (CAF) s'est encore améliorée sur la période. La CAF disponible par habitant est supérieure de 55 % à la moyenne de la strate.

4.5. Les dépenses d'équipement

Le constat fait par la Chambre indiquant que les dépenses d'équipement à Bordeaux sont plus élevées que la moyenne des villes de même strate est d'autant plus remarquable que les dépenses d'équipement bordelaises sont financées par des ressources propres à hauteur de 80 %.

4.6. L'endettement

A Bordeaux, l'encours de la dette, très inférieur à la moyenne de la strate, se caractérise par sa diversification tant au niveau des produits que des prêteurs. Au 1^{er} janvier 2011, cet encours s'élève à 183,9 M€. La capacité de désendettement qui s'est encore améliorée est désormais de 4,1 années. Les frais financiers ne représentent que 2,4 % de nos dépenses réelles de fonctionnement.

4.7. Le fonds de roulement et la trésorerie

L'analyse de la Chambre confirme le contexte difficile lié à la conjoncture économique et financière difficile. Il nous faudra poursuivre nos efforts de rigueur, sans obérer les évolutions, notamment de services, attendues par les bordelais.

5. La structure de la dette

L'excellent résultat financier de Bordeaux la situe parmi les villes françaises de sa catégorie les moins endettées. Ce n'est pas pour autant le résultat d'une gestion de dette à risques. En effet, moins de 5 % de l'encours (2 contrats) est à ce jour constitué de produits structurés qui pourraient éventuellement voir leurs conditions évoluer défavorablement.

Cependant, le fait que la majorité de cet encours structuré est totalement sécurisé jusqu'en 2012, et que les conditions de risque de ces produits sont aujourd'hui très éloignées, permettent de ne pas envisager de dégradation de ces produits à moyen terme. A ce jour, les taux payés sur ces emprunts sont respectivement de 1,90 % et de 2,98 %, soit des taux très inférieurs au marché.

Cet encours fait par ailleurs l'objet d'une attention particulière en vue d'un réaménagement rapide si les conditions du marché le justifiaient. Un premier réaménagement supprimant une partie du risque a d'ailleurs été réalisé en 2010.

Concernant l'information de votre Assemblée sur ces points, et sans attendre la circulaire du 25 juin 2010 mentionnée par la Chambre, il faut souligner que Bordeaux présente depuis de très nombreuses années, à l'occasion du Compte Administratif, un rapport de gestion financière à destination de l'Assemblée délibérante, retraçant les opérations de dette et de trésorerie qui ont été effectuées tout au long de l'année écoulée.

6. Le nettoyage de la voirie et la problématique de la collecte des déchets

6.1. « Le nettoyage de la voirie : une compétence de la communauté urbaine de Bordeaux exercée par la Ville »

Comme le rappelle la Chambre, tant la CUB que la Ville ont souhaité confier la mission de nettoyage et d'entretien de la voie publique à la Ville. Les deux collectivités n'ont cependant toujours pas signé de convention pour donner suite au règlement de voirie de la CUB en date de février 2001. Ce règlement se fonde sur l'article L. 5215-27 du CGCT pour confier par convention la gestion du nettoyage de la voirie à chacune des communes membres.

Les enjeux financiers sont évidemment importants. La Communauté cherche actuellement les modalités les plus adéquates pour concrétiser cette démarche. Nous travaillons donc avec les services communautaires sur l'élaboration de cette convention avec l'objectif de conclure avant la fin de l'année 2011.

6.2. « Une répartition de fait, source de conflits et mécontentements de différentes natures ».

Le service rendu par la Ville vise à répondre à l'attente des usagers. En effet, le besoin existe et le principe de subsidiarité impose à la Ville, dès lors que la voirie n'est pas propre, à agir. Nous nous sommes donnés comme objectif de résoudre ces difficultés dans l'année, de concert avec la CUB.

6.3. « Des tensions aggravées avec la mise en place en 2008 du dispositif de collecte des déchets ménagers en porte à porte ».

La situation est en effet complexe à gérer. Peu à peu, les difficultés rencontrées sur le terrain sont résolues, sans esprit polémique et avec la volonté partagée d'aboutir.

6.4. « Les actions de la Brigade verte : des moyens de coercition limités et concurrents de ceux de l'Unité de Surveillance et d'Intervention Déchets de la CUB ».

Là aussi la CUB et la Ville se sont rapprochées afin d'harmoniser leurs pratiques et améliorer l'efficacité des services correspondants. Des progrès ont d'ores et déjà été constatés, qui devraient encore croître dans les prochaines années. La formalisation de cet approfondissement sera présentée à notre assemblée délibérante dans les meilleurs délais.

6.5. « Le protocole propreté signé entre la ville de Bordeaux et la CUB en 2009 : des solutions coûteuses et encore partielles ».

Le contrat de co-développement CUB - Ville 2009-2011 est en phase d'évaluation pour préparer la génération de contrat suivante. Les mesures, rappelées par la Chambre, qui ont été mises en place ont fait la preuve de leur efficacité.

Dans le cadre de l'élaboration du prochain contrat de co-développement, la négociation menée aujourd'hui avec la CUB tend vers un équilibre notamment financier des prestations réalisées par la Ville pour son compte. La convention qui sera proposée au terme de ces négociations à votre assemblée prévoira donc de façon précise le périmètre géographique, fonctionnel et financier de la répartition des services entre les collectivités.

7. La régie « sports et loisirs »

7.1. La situation financière du budget annexe « Régie Sports et Loisirs » de la ville.

L'analyse menée par la Chambre conclut sur la réduction de moitié de l'endettement de ce budget annexe. La situation globale est saine et n'appelle pas de commentaire spécifique.

7.2. La qualification juridique des services délégués et ses conséquences potentielles sur la conformité de la subvention versée.

La Ville prend en compte l'analyse juridique avancée par la Chambre sur la nature des subventions versées à la Régie sports et loisirs. Elle approfondira l'examen de ces subventions. Il ressort toutefois de l'analyse économique que la régie en question a besoin d'une aide pour chacune des dérogations mentionnées à l'article L.2224-2 du CGCT.

La délibération motivée qui présentera la subvention à verser fera donc l'objet d'un calcul et de modalités de versement. Il convient de noter à cet égard que les modalités de versement figurent déjà dans le contrat signé avec notre délégataire.

Enfin, les services municipaux disposent des informations analytiques permettant de chiffrer précisément l'incidence financière des sujétions de service public supportées par le délégataire.

7.3. Un mode de rémunération du régisseur intéressé susceptible de remettre en cause la qualification juridique du contrat.

La jurisprudence administrative relative au mode de rémunération du délégataire est en effet, comme le relève la Chambre, particulièrement souple. Elle a admis que la rémunération du cocontractant soit considérée comme substantiellement liée aux résultats jusqu'à 10 % de recettes issues des usagers.

Dans ce contrat, comme dans le précédent, cette part est très supérieure. Le mode de rémunération du régisseur intéressé nous semble donc conforme au droit. Nous considérons que l'analyse de la Chambre est infondée.

7.4. La non-conformité des modalités d'intégration des charges et des produits exécutés par le régisseur intéressé et ses conséquences.

Le caractère récent du décret n° 2010-918 du 3 août 2010 fixant les règles comptables applicables aux contrats de régie intéressée n'a pas permis d'intégrer ses dispositions dans le contrat signé en décembre 2007.

La Ville a prévu de les mettre en œuvre à l'occasion du dernier exercice de la délégation. Le délégataire en sera tenu informé.

7.5. La rémunération du régisseur intéressé constitue une charge ouvrant droit à TVA déductible.

La Ville se conformera à cette obligation de facturation majorée de la TVA et de déduction correspondante.

7.6. Des contrôles financiers et matériels incomplets ou informels.

Les contrôles diligentés par la collectivité sont vraisemblablement trop peu formalisés, puisqu'ils relèvent des relations quasi quotidiennes des services avec le délégataire. Il nous appartiendra de formaliser davantage ces contrôles et de les rendre opérants.

8. Les relations avec les Girondins de Bordeaux

8.1. Les subventions versées par la ville à l'association et à la SASP respectent les plafonds autorisés.

La Ville prend acte de la confirmation par la Chambre de son respect des textes relatifs aux subventions versées à l'association et à la SASP.

8.2. L'amélioration des conditions d'octroi et de contrôle des subventions.

La Chambre recommande une amélioration des contrôles financiers et de l'évaluation des actions menées par l'association et la SASP.

La Ville envisage sur ce point de renforcer ses contrôles, par l'instauration d'indicateurs, de réunions de coordination, d'une information annuelle de l'assemblée délibérante et de singularisation des achats de prestations auxdites entités, ce dont la Chambre prend acte.

8.3. La faiblesse des redevances d'utilisation des équipements communaux au regard des charges supportées par la ville.

Les différentes remarques de la Chambre sur les redevances d'utilisation du stade Chaban-Delmas trouveront une réponse adaptée dans le cadre de la construction du nouveau stade, dans lequel la ville s'est engagée.

Toutefois, certains éléments appellent une réponse. Le statut d'utilisateur quasi exclusif du stade par la SASP justifie selon notre appréciation la relative modicité du montant des redevances perçues. Il autorise cependant la collectivité à obtenir d'autres ressources le cas échéant.

Le niveau de redevance ne saurait être équivalent à 100 000 € par match, soit plus du double par exemple du stade vélodrome de Marseille, qui dispose par ailleurs de 60 000 places, soit le double de Bordeaux.

Enfin, le montant perçu par la Ville sur l'année correspond au positionnement relatif de son club en termes sportifs, par rapport aux redevances perçues par Marseille et Lyon citées par la Chambre.

Pour le site du Haillan, et pour répondre à une requalification éventuelle de la redevance perçue en subvention en nature, telle que l'analyse la Chambre, il me semble nécessaire de replacer les aides apportées aux clubs sportifs de haut niveau dans le cadre du rayonnement de la collectivité. Il est une part, matérialisée par les subventions versées, qui répond aux missions de service public assumées par l'association et la SASP. Les conventions correspondantes formalisent ces échanges, et les précisions ou modifications, nécessaires et demandées par la Chambre, seront apportées dans le respect de l'équilibre des parties en présence.

Il est une autre part qui concourt au rayonnement de la Ville, qui reste beaucoup plus difficile à chiffrer et surtout à matérialiser dans le cadre d'une convention. La mise à disposition du site du Haillan, centre reconnu de formation des sportifs qui porteront directement ou indirectement le nom de la Ville à l'extérieur relève de cette démarche. Cela pourrait être formalisé de façon explicite dans notre délibération y afférente.

9. L'auditorium

9.1. « Un montage juridique inhabituel mais en l'espèce régulier ».

La Chambre confirme, après le tribunal administratif, la régularité de la procédure suivie par la Ville.

9.2. « Un contrat conclu en principe » pour un prix ferme et définitif et un délai de livraison fixé à 36 mois.

La Chambre confirme aussi la vigilance de la Ville dans le paiement des différents pactes prévus au contrat. Elle rappelle par ailleurs les clauses et pénalités figurant dans ledit contrat.

9.3. « Un délai de livraison en pratique largement repoussé et un prix finalement revu à la hausse ».

Deux questions principales sont abordées par la Chambre à ce point de son analyse : le délai de livraison et le prix consenti. Le délai qui figurait au contrat a été clairement dépassé. Les causes et conséquences de ce dépassement seront débattues en temps utile.

Il n'a pas semblé utile de formaliser un nouveau délai dans le cadre de la délibération du 19 juillet 2010, dont le caractère vraisemblable aurait pu à son tour être soumis à de nouvelles contingences que la Ville, qui n'est pas maître d'ouvrage, ne maîtrise pas.

Le choix des options supplémentaires proposées par le maître d'ouvrage a fait l'objet d'une réflexion approfondie avant d'être partiellement soumis au vote de l'assemblée délibérante du 19 juillet dernier.

Il est apparu plus intéressant, sur le plan financier, d'accepter celles que la Ville aurait été amenée à réaliser, sans doute à plus grand frais, une fois qu'elle aurait été envoyée en possession du bien correspondant.

Naturellement, le prix de l'équipement, tel qu'il a été défini en base dans l'acte de VEFA, n'a pas été revu à la hausse. Le service des domaines, consulté, a d'ailleurs donné un avis favorable au coût supplémentaire résultant des options complémentaires qui ont été proposées à la Ville.

S'agissant du paiement des options retenues, la Ville appliquera la même vigilance, comme la Chambre s'est plu à le souligner, que celle qu'elle a manifestée sur le montant principal.

9.4. Des intérêts de retard difficiles à liquider.

La difficulté de la mise en œuvre de cette clause du contrat ne dispensera pas la Ville de traiter cette question avec toute la rigueur requise.

*

Au vu de ces commentaires, je vous propose, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de débattre du rapport de la Chambre Régionale des Comptes.

INFORMATION AU CONSEIL

Fait et Délibéré à Bordeaux, en l'Hôtel de Ville, le 2 mai 2011

P/EXPEDITION CONFORME,

M. Alain JUPPE

Courrier arrivé le
25 MARS 2011
Cabinet du Maire



Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine

Bordeaux, le 25 MARS 2011

Le Président

Références à rappeler : CPS/CR/RODII/ 033017063

Monsieur le Maire,

Par lettre du 26 janvier 2009, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder au jugement des comptes de 2003 à 2007 et à l'examen de la gestion de 2003 jusqu'à la période la plus récente de la ville de Bordeaux. A l'issue de cette vérification, l'entretien préalable avec les conseillers-rapporteurs, prévu par les articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières, a eu lieu le 22 février 2010.

Je vous ai fait connaître par lettre du 23 août 2010, les observations retenues à titre provisoire par la chambre lors sa séance du 20 mai 2010, en vous priant de répondre dans le délai de deux mois. Des extraits les concernant ont été adressés à M. Hugues Martin, en sa qualité d'ancien ordonnateur de la ville de Bordeaux et à M. Vincent Feltesse, en sa qualité de Président de la communauté urbaine de Bordeaux. Vous avez répondu par courrier du 19 octobre 2010. L'ancien ordonnateur et le Président de la communauté urbaine de Bordeaux ont répondu par courriers du 25 octobre 2010.

Après avoir examiné le contenu de ces réponses, la chambre a arrêté au cours de sa séance du 25 janvier 2011 les observations définitives qui vous ont été notifiées, ainsi qu'à l'ancien ordonnateur pour les extraits le concernant, le 14 février 2011.

Le délai légal d'un mois, imparti aux destinataires des observations définitives pour adresser leur éventuelle réponse à la chambre régionale des comptes étant expiré, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre qui porte sur :

- L'organisation des services et l'évolution des effectifs,
- Les suites du précédent contrôle,
- La fiabilité des comptes,

Monsieur Alain JUPPE
Maire de la Ville de Bordeaux
Hôtel de ville
Place Pey Berland
- 33077 – BORDEAUX Cedex

- La situation financière,
- La structure de la dette,
- Le nettoyage de la voirie et la problématique de la collecte des déchets,
- La régie « sports et loisirs »,
- Les relations avec les Girondins de Bordeaux,
- L'auditorium.

La ville de Bordeaux est, avec une population évaluée à 235 178 habitants (recensement INSEE 2007), la sixième ville de métropole et la première de la communauté urbaine de Bordeaux.

Sur le plan économique, la ville de Bordeaux compte 16 300 établissements, dont 200 employant plus de 50 salariés. Les créations d'entreprises se situent autour de 1 800 par an. Par ailleurs, le nombre d'emplois s'élève aux environs de 150 000 soit 45 % du nombre d'emplois total du département de la Gironde. Il convient de rappeler que 11 200 emplois ont été créés à Bordeaux entre 1997 et 2007, soit une augmentation de 14 % sur cette période.

1 - L'ORGANISATION DES SERVICES ET L'EVOLUTION DES EFFECTIFS

L'organisation des services de la ville de Bordeaux est classique, s'articulant autour de pôles fonctionnels (affaires culturelles, vie urbaine et proximité, vie sociale et citoyenneté, aménagement) et de pôles traditionnels (finances et gestion, ressources humaines, services techniques).

Toutefois, il est à noter que la direction des finances et de la gestion comprend une direction de l'évaluation. En effet, depuis 2007, la ville de Bordeaux, a décidé de se lancer dans une démarche de modernisation de sa gestion municipale (démarche GLOB). Cette démarche consiste en une application des principes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) aux collectivités locales et ce, dans le but d'améliorer la performance et la transparence municipales. Ce projet conduit à la mise en place d'une gestion par objectif pour l'ensemble de la collectivité, désormais structurée autour de dix politiques et de deux missions transversales, elles-mêmes divisées en programmes. Chaque année, sont proposés et arbitrés les objectifs par programme pour l'année suivante. Ils constituent les projets annuels de performance. Ces objectifs font l'objet d'un suivi et d'une évaluation en fin d'exercice et donnent lieu à l'établissement d'un rapport annuel de performance. Ces deux documents ont été produits pour l'année 2008.

Les effectifs globaux ont progressé de 5,6 % sur la période contrôlée, passant de 3 870 agents en 2003 à 4 086 agents en 2008 (+ 216 agents). Les augmentations les plus significatives ont porté sur le personnel titulaire (+ 187 agents). La filière technique (+ 158 agents) et la filière administrative (+ 43 agents) ont connu les augmentations les plus sensibles. Les recrutements ont surtout concerné la catégorie C (101 agents) et la catégorie B (44 agents). En ce qui concerne le personnel non-titulaire, il a progressé, en terme de solde, de 29 agents. Les recrutements portent essentiellement sur la catégorie A (+ 56 agents), alors que les catégories B et C voient leur effectif diminuer.

Les raisons invoquées par la ville de Bordeaux, pour expliquer l'accroissement des effectifs constaté, reposent sur trois principes :

- la mise en place d'une politique tendant à résorber les emplois précaires (titularisation d'agents auxiliaires à partir de 2006) ;

- la création ou le renforcement de services (piscine, crèches, service « Allo Proximité ») ;

- le renforcement du personnel d'encadrement.

A ce sujet, il est permis de constater que le taux d'encadrement¹ a diminué sur la période puisqu'il est passé de 8,21 % en 2003 à 7,34 % en 2008. Toutefois, comme l'indique la ville de Bordeaux dans sa réponse, le taux d'encadrement, après intégration des personnels contractuels, passerait de 10,1 % en 2003 à 12,3 % en 2008.

La chambre relève également de la réponse de la ville, que la masse salariale de 2010 montre une stabilité des effectifs globaux, tendance qui devrait se poursuivre en 2011.

2 - LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE

Dans le cadre du précédent contrôle, la chambre a adressé le 22 décembre 2005, au maire de la Ville de Bordeaux, un rapport d'observations définitives qui portait au-delà de la situation financière, sur la gestion des personnels, le fonctionnement des instances municipales, la politique culturelle et la politique scolaire. La chambre a souhaité revenir sur certains points concernant la gestion du personnel et la politique culturelle de la ville.

Ainsi, dans le cadre de la gestion des personnels, la chambre avait relevé que le taux d'absentéisme (toutes catégories confondues) qui s'était fortement dégradé en 2003 (8,7 %), atteignait 8 % en 2005. L'actualisation de ces données sur les exercices suivants met en évidence que le taux d'absentéisme de la ville de Bordeaux s'est amélioré en 2006, puisqu'il atteint 7,8 %. Toutefois, il connaît en 2007, une nouvelle dégradation (8,4 %) mais s'améliore à nouveau en 2008 (8,1 %). Si l'on raisonne au niveau des seules maladies ordinaires, le nombre de jours d'absence par agent est passé de 17,08 jours en 2003 à 14,46 jours en 2008, marquant ainsi une nette amélioration, conséquence des politiques mises en place par la ville. La chambre prend acte de votre intention de poursuivre les efforts entrepris dans ce domaine, afin, notamment, de tenter d'enrayer tout dérapage à la hausse.

Concernant l'emploi des personnels handicapés, la chambre avait relevé que le taux d'emploi de 6 %, prévu par la loi du 10 juillet 1987, était loin d'être atteint puisqu'il s'élevait en 2003 à 3 %. Ce taux s'est amélioré en 2008, puisqu'il se situe à 3,7 %. En 2009, vous indiquez que ce taux a atteint 4,96 %. La chambre relève également que la ville de Bordeaux a signé le 15 décembre 2008 une convention triennale avec le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) dont l'un des objectifs est d'atteindre un taux minimum d'emploi de 4,5 % pour 2011. La chambre prend acte de votre engagement d'atteindre le taux de 6 % prévu par la loi, dans les meilleurs délais.

Enfin, dans le domaine de la politique culturelle, la chambre avait indiqué à la ville qu'il n'existait pas de document-cadre d'orientation générale définissant les grandes lignes de la politique culturelle de la ville, formalisé et débattu par l'assemblée délibérante. La chambre

¹ Nombre d'agents titulaires de la catégorie A rapporté au nombre d'agents titulaires des catégories A, B et C.

prenait acte de l'intention manifestée par la ville dans sa réponse du 20 juin 2005, de présenter un rapport-cadre sur les grands axes de la politique culturelle fin 2005 ou début 2006. La ville, lors de sa séance du conseil municipal du 26 novembre 2007 a présenté « une communication sur la politique culturelle de la ville ». Il y est indiqué que l'axe majeur de la politique culturelle se définit comme « de la démocratie culturelle au développement international ». Une part importante est consacrée à la présentation de la diversité culturelle et de l'offre culturelle à Bordeaux. Il est indiqué que la ville souhaite favoriser l'éveil et l'éducation artistique, le développement de l'offre de formation et de la pratique amateur, ainsi que l'accompagnement des publics. La ville précise également les grands chantiers qu'elle envisage (sans aucun chiffrage, ni programmation), les grands événements auxquels elle participe, les actions qu'elle mène ou qui sont à venir. Par ailleurs, la ville rappelle les montants du budget de la culture.

Cette communication a été faite au conseil municipal et a fait l'objet d'un débat. Toutefois il a pu être observé que les dossiers n'avaient pas été communiqués aux conseillers municipaux avant la séance. La chambre relève que la ville a établi un document fixant les orientations générales comme elle l'avait souhaité, tout en regrettant l'absence d'indicateurs chiffrés (fréquentation, satisfaction des usagers). Par ailleurs, il peut être constaté que la partie consacrée aux grands chantiers est réduite à quelques lignes sur les cinq pages de description de l'action culturelle de la ville. La chambre regrette au final que ce document ne se présente pas comme un véritable document stratégique.

3 - LA FIABILITE DES COMPTES

Le contrôle de la fiabilité des comptes permet de s'assurer que les documents comptables et budgétaires produits par la ville de Bordeaux donnent une image fidèle de la situation de la collectivité. La chambre s'est tout d'abord intéressée aux éléments techniques ou juridiques qui pouvaient concourir à l'amélioration de la fiabilité des comptes.

En matière d'outils informatiques, la ville de Bordeaux dispose du logiciel financier PLEIADE qui possède une interface INDIGO avec le logiciel HELIOS utilisé par le comptable public. La chambre retient qu'un nouveau système d'information devrait être mis en place à l'horizon de 2012.

La chambre a constaté également qu'une convention de service comptable et financier a été signée le 18 juillet 2008 entre le Maire de la ville de Bordeaux, le Trésorier-Payeur Général de la Région Aquitaine et de la Gironde et le Receveur des finances, comptable public de la commune, dans le but d'améliorer l'efficacité des circuits comptables et financiers et également la qualité des comptes. Il peut être noté que l'axe n° 3 porte sur la préparation de la certification des comptes, pour laquelle la ville de Bordeaux s'est portée volontaire et dont les travaux préparatoires sont en cours. La chambre a constaté que la mise en œuvre de la convention était effective puisqu'un certain nombre d'actions a déjà été réalisé ou est en cours de réalisation. Il en est ainsi de la gestion de la trésorerie, de la définition d'une politique de recouvrement et de l'amélioration du fonctionnement des régies et de leur contrôle. A ce sujet, la chambre a relevé que la ville disposait d'un service des régies, en charge de leur suivi mais également de leur contrôle, permettant ainsi à l'ordonnateur de remplir ses obligations dans ce domaine. En revanche, la dématérialisation des pièces justificatives des marchés publics ainsi que celles de la paye a été reportée à 2010.

Enfin, la ville de Bordeaux a mis en place, dès 2009, une expérimentation des principes consacrés par la LOLF : l'amélioration de la performance et le changement de son système d'information correspondant aux axes n° 3 et n° 5 du guide développé par le Ministère des Finances et intitulé « pour une demande d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale ». Par contre, en ce qui concerne l'axe n° 2 du guide, la chambre a constaté que celui-ci n'avait été retenu qu'en partie par la ville de Bordeaux, dans le cadre de la convention des services comptables précitée, au niveau de l'axe n° 3 de la convention, consacré à la préparation à la certification des comptes (réduction des délais, renforcement de la qualité des comptes, contrôle de gestion). Vous indiquez dans votre réponse que la convention des services comptables et financiers signés en 2008 et notamment le travail expérimental mené dans le cadre de la certification des comptes se situe dans le droit fil de l'axe n°2.

Les contrôles effectués par la chambre, notamment sur l'exercice 2007 (certains points ayant été actualisés jusqu'en 2009), ont permis de relever quelques anomalies, rappelées ci-dessous, qui ne remettent néanmoins pas en cause la fiabilité des comptes de la ville de Bordeaux.

Les anomalies constatées portent sur les points suivants :

- la qualité de la saisine des informations dans le logiciel de la ville

Dans le cadre de l'examen détaillé des restes à recouvrer, la chambre a constaté qu'un certain nombre de titres de recettes ne comportaient pas les précisions suffisantes définies par l'instruction budgétaire et comptable M14², ou bien comportaient des erreurs de saisie pouvant compromettre le recouvrement desdits titres de recettes par le comptable public. Or, le guide des processus et procédures budgétaires de la ville de Bordeaux, élaboré en 2004, rappelle la nécessité de saisir correctement et précisément les identités des débiteurs. La chambre vous recommande de rendre effective cette préconisation.

- la fiabilité de l'état de l'actif

La chambre s'est assurée que l'état de l'actif de l'année 2007 concordait avec les soldes au 31 décembre 2007 des comptes de la classe 2 du compte de gestion. En revanche, elle a constaté que l'inventaire tenu par la ville au 31 décembre 2007 ne correspondait pas à l'état de l'actif sur quelques comptes. Ces différences ont été pour la plupart régularisées.

- le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits est l'un des mécanismes comptables destiné à assurer le respect de l'indépendance des exercices. L'instruction budgétaire et comptable M14 précise que la procédure de rattachement des charges et des produits est obligatoirement applicable aux communes de 3 500 habitants et plus. Or, il a été constaté que si la ville de Bordeaux procède bien aux rattachements des charges, il n'en n'est pas de même pour les produits. En effet, sur l'ensemble des exercices contrôlés, il n'y a pas eu de rattachement des produits. Tout en estimant que les montants en cause ne sont pas significatifs pour modifier sensiblement les résultats annuels, vous avez indiqué que cet aspect de la gestion budgétaire sera amélioré et la Chambre en prend note.

² Tome II - Titre 3 et Paragraphe 2

- les provisions

Dans le cadre de l'analyse des restes à recouvrer et plus précisément des dossiers de créances dites contentieuses, la chambre a évalué le montant des sommes risquant de ne pas être recouvrées à 2,9 M€. Elle a examiné la politique en matière de provisions pratiquée par la ville de Bordeaux pour couvrir le risque de non-recouvrement des créances. Il ressort, qu'au 31 décembre 2007, la ville disposait d'une somme de 1,8 M€ imputée au compte 15111 « Provisions pour litige ».

La chambre estime tout d'abord que ces sommes auraient dues être imputées au compte 49 « Provisions pour dépréciation des comptes de tiers ». Ainsi l'instruction comptable M14 indique que le compte 49 enregistre : *« les provisions pour dépréciation des comptes de tiers procèdent de la constatation d'un amoindrissement d'une créance dont les effets ne sont pas nécessairement irréversibles. Elles résultent de la charge qu'il est raisonnable d'envisager sur les créances inscrites à l'actif circulant. A la différence des provisions pour risques et charges, elles expriment des corrections d'actif. Les provisions pour dépréciation des comptes de tiers sont donc portées en déduction de la valeur des postes de l'actif du bilan qu'elles concernent, sous la forme prévue par le modèle de bilan. De telles provisions doivent être constituées lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public. Les provisions doivent être constituées à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune, à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public ».*

Or, il a été constaté d'une part qu'aucune provision pour dépréciation des comptes de tiers (compte 49) n'a été enregistrée aux comptes de gestion sur la période 2006-2007. Toutefois, à partir de 2008, la ville a provisionné sur le compte 49, une somme de 80 000 €. La ville a indiqué vouloir constituer depuis 2006 au fur et à mesure des exercices budgétaires, une réserve significative pour faire face, le cas échéant, à des besoins en admissions en non-valeur conséquentes. Puis, elle a décidé de pratiquer des provisions supplémentaires à hauteur de 0,3 M€. Le montant global des provisions s'élève en conséquence à 2,2 M€ (comptes 15111 et 49) en 2010. La chambre a demandé à la ville de s'interroger sur le montant des sommes provisionnées afin de s'assurer, que celles-ci sont suffisantes pour couvrir les risques d'irrecouvrabilité de titres de recette pour lesquels un contentieux important est en cours. La chambre retient de votre réponse que le montant des provisions constituées vous paraît suffisant.

- les intérêts courus sur titres immobilisés (compte 27682)

L'instruction comptable M14 indique que le compte 2768 « Intérêts courus » est destiné à recevoir les intérêts courus non échus sur prêts et créances. Il est subdivisé par nature de prêts et créances. Ainsi, le compte 27682 retrace les intérêts courus sur titres immobilisés (comptes 271³ et 272⁴), le compte 27684 les intérêts courus sur prêts (compte 274) et le compte 27688 les intérêts courus sur créances diverses. La chambre a constaté que la ville a enregistré dans ses écritures des valeurs au compte 272 (114 820 € au 31 décembre 2008). Or, il n'a été constaté aucune écriture au compte 27682 qui enregistre les intérêts

³ Titres immobilisés (droits de propriété).

⁴ Titres immobilisés (droits de créance).

courus sur titres immobilisés. La ville a estimé que le montant des intérêts à rattacher (environ 5 000 € par an avec un taux de 4 %) n'était pas suffisamment significatif pour mettre en œuvre une telle procédure de rattachement des produits. La chambre prend acte de votre volonté de respecter la réglementation en matière de rattachement des intérêts courus sur titres immobilisés.

- le versement des régisseurs (compte 4711)

La chambre a constaté que le compte 4711 « Versements des régisseurs » était créditeur chaque fin d'année sur la période contrôlée et en augmentation. En effet, le solde du compte est passé de 98 923,85 € en 2003 à 177 919,17 € en 2008. Cette situation montre que l'ordonnateur n'émet pas tous les titres de recettes correspondant aux produits dans le cadre de l'exercice budgétaire et qu'une nouvelle fois, le principe de rattachement des produits à l'exercice n'a pas été respecté. Vous indiquez dans votre réponse, qu'une réorganisation de l'activité des régies est en cours et devrait améliorer, à moyen terme, la situation constatée.

4 – LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière de la ville de Bordeaux a été effectuée à partir des comptes administratifs 2003 à 2008 et des comptes de gestion 2003 à 2007.

En préambule, il convient de préciser que les ratios de comparaison avec des communes de la même strate appartenant à des communautés urbaines devront être regardés avec prudence, car les domaines des compétences desdites communautés urbaines peuvent varier fortement entre elles et avoir ainsi des incidences sur le niveau des dépenses des communes membres.

4.1 - Les masses budgétaires réelles

Le budget principal de la ville de Bordeaux se caractérise en 2008 par un montant de dépenses réelles totales de 385,9 M€ et un montant de recettes réelles totales de 411,9 M€. Il convient de préciser que la collectivité dispose d'un seul budget annexe, celui des « sports et loisirs » dont le montant des dépenses réelles totales s'élève à 8,1 M€ et celui des recettes réelles totales à 8,7 M€.

Les dépenses réelles totales du budget principal, ramenées par habitant, se situent en 2008 à 1 763 €, alors que la moyenne nationale des communes de la même strate appartenant à une communauté urbaine était de 1 702 €⁵, soit un écart de 61 € par habitant. Toutefois, il est permis de constater que les dépenses réelles d'investissement représentent 424 € par habitant, en 2008, alors que la moyenne des communes de la même strate était de 549 € en 2008. Ce n'est qu'en 2006, que le montant des dépenses d'investissement ramenées par habitant est supérieur à la moyenne de la strate (591 € contre 539 €). Toutefois, vous précisez dans votre réponse que ce ratio moyen des dépenses réelles d'investissement intègre le remboursement en capital de la dette. De ce fait, le niveau d'endettement de la ville de

⁵ Ratio de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, calculé en retenant une population de 218 948 habitants.

Bordeaux, inférieur aux moyennes, explique que le ratio des dépenses réelles d'investissement de la ville puisse être inférieur au ratio moyen.

En ce qui concerne les recettes réelles totales du budget principal, ramenées par habitant, elles se situent tant en fonctionnement qu'en investissement au-dessus des moyennes des communes de la même strate (en 2008, en fonctionnement : 1 531 € par habitant contre un ratio de 1 343 € et en investissement : 350 € contre un ratio de 242 €).

4.2 - L'évolution des charges de gestion (280 M€ en 2008)

Les charges de gestion (280 M€ en 2008), ont connu une progression de 17,7 % sur la période contrôlée, alors que les produits de même nature (327,7 M€ en 2008) connaissent une augmentation de 14,4 %. La structure des charges de gestion se caractérise par le poids important des charges de personnel (56 %), suivi des charges à caractère général (22 %) et des subventions et participations (20 %). L'examen détaillé des principales catégories de dépenses, depuis 2003, met en évidence une augmentation continue des deux principaux postes, à savoir, les charges de personnel (+ 20%) entre 2003 et 2008 et les charges à caractère général (+ 24 %). Vous avez souhaité rappeler dans votre réponse, les spécificités bordelaises au regard des indicateurs relatifs aux charges de personnel et à caractère général. En effet, vous indiquez que la ville prend en charge des dépenses de propreté de la voirie qui nécessitent l'emploi de 200 agents, alors que cette charge est assumée en général par les communautés urbaines. Par ailleurs, contrairement à d'autres villes, deux tiers des places de crèches sont gérés par la ville et un tiers par les associations.

● Les charges de personnel sont passées de 131,2 M€ en 2003 à 157,4 M€ en 2008, soit une progression de 20 %. Ramenées par habitant, ces charges représentent 719 € en 2008, alors que la moyenne des communes de la même strate est de 637 €. Il convient de rappeler que ces dépenses représentaient 599 € en 2003 pour une moyenne de 567 €. Il est donc permis de constater l'aggravation, sur la période contrôlée, de l'écart à la moyenne qui est passé de +32 € en 2003 à + 87 € par habitant en 2008.

Au-delà de l'accroissement des effectifs analysé précédemment, les évolutions constatées sont également la conséquence des différentes revalorisations du point d'indice intervenues sur la période contrôlée, mais également des évolutions de carrière à travers l'évolution du GVT (Glissement, Vieillesse, Technicité). Enfin, il convient de signaler la création de l'indemnité exceptionnelle de sommet de grade (décret n° 2005-396 du 27 avril 2005) et la revalorisation des grades indiciaires des agents de la catégorie C à compter du 1^{er} juillet 2008 (décret n° 2008-1449 du 22 décembre 2008 modifiant le décret n° 87-1108 du 30 décembre 1987).

● Les charges à caractère général sont passées de 50,4 M€ en 2003 à 62,3 M€ en 2008, soit une progression de 24 %. Rapportées à la population, ces charges placent la ville de Bordeaux au-dessus des moyennes constatées puisqu'elles s'élèvent, en 2008 à 280 € par habitant pour une moyenne de 242 €. La part des charges à caractère général dans les charges de fonctionnement s'est accentuée puisqu'elle représente, en 2008, 20,3 % pour une moyenne de 19,3 % contre respectivement 18 % et 18,2 % en 2003.

Cependant, à l'intérieur de ce poste, les évolutions des différentes catégories de charges sont contrastées. Ainsi, les services extérieurs (compte 61) qui pèsent 48 % des charges générales ont augmenté de 67 % entre 2003 et 2008, tandis que les achats (compte 60) qui pèsent 29 % des charges générales ont diminué de 15 %. Les charges correspondant aux autres services extérieurs (compte 62) qui représentent 22 % de l'ensemble des charges à caractère général ont augmenté quant à elles de 29 %.

La chambre a pu constater les efforts entrepris par la ville de Bordeaux en vue de rationaliser des dépenses et d'accroître la mise en concurrence des fournisseurs. Ainsi en ce qui concerne l'eau et l'assainissement, la mise en œuvre de la gestion raisonnée en 2005 a permis de réduire la consommation d'eau. Par ailleurs, une charte d'écologie urbaine et de développement durable a été signée le 29 janvier 2007 mettant l'accent sur la nécessité de réaliser des économies en matière de consommation d'eau, ainsi que sur la gestion des déchets. Vous indiquez que la consommation d'eau pour les espaces verts est passée de 1 086 000 m³ en 2004 à 174 000 m³ en 2009.

En revanche, les augmentations constatées de certains postes de dépenses s'expliquent par l'évolution du prix des matières premières et du coût des services. En ce qui concerne les énergies, la hausse du prix des carburants, du pétrole, des matières premières tel que le cuivre a eu des conséquences sur le coût de l'électricité. Toutefois, elles proviennent également de la mise en lumière nocturne de bâtiments prestigieux tels le conservatoire, l'école des Beaux Arts, le portail du Noviciat. Toutefois, il peut être relevé les efforts entrepris par la ville dans la recherche d'économies d'énergie. Ainsi, elle a mené une réflexion pour diminuer l'éclairage dans certaines rues peu passantes. Une convention d'étude a d'ailleurs été signée en 2007, entre la ville et EDF énergies nouvelles afin d'analyser et de déterminer la faisabilité d'installation de panneaux photovoltaïques sur les bâtiments publics. Il ressort de la réponse de la ville que les dépenses d'énergie et notamment les consommations d'électricité ont diminué entre 2004 et 2009 de 24,23 %.

● Les subventions versées sont passées de 53,2 M€ en 2003 à 56,4 M€ en 2008, soit une progression de près de 6 %. Il convient de noter que ces subventions, ramenées par habitant, représentent en 2008, 257 € pour une moyenne de la strate de 156 €.

En ce qui concerne, le poste des subventions de fonctionnement aux associations, (31,9 M€ en 2008), la chambre a constaté une progression de 26,9 % sur la période contrôlée. Ainsi, en 2008, la ville de Bordeaux a subventionné 901 associations dont les cinq plus importantes sont :

- Association des centres d'animation de quartiers (ACAQ)	5,3 M€
- Office de tourisme	1,7 M€
- Théâtre national de Bordeaux Aquitaine (TNBA)	1,7 M€
- Association Petite Enfance et Famille	1,1 M€
- Association Pitchoun	1,1 M€

La chambre a pu noter que la ville de Bordeaux valorisait les prestations en nature octroyées aux associations.

Il a également été constaté que la ville mettait gracieusement ou gratuitement du personnel à disposition de treize associations. Il est rappelé que la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a profondément remanié le dispositif de la mise à disposition. Sauf quelques dérogations, les mises à disposition donnent lieu désormais à remboursement. L'article 16 de cette loi a toutefois prévu que les mises à disposition en cours lors de son entrée en vigueur étaient maintenues jusqu'au terme fixé par les décisions dont elles résultent et au plus tard jusqu'au 1^{er} juillet 2010.

En conséquence, la Chambre vous a demandé de mettre en œuvre, sans plus tarder, le nouveau dispositif législatif et réglementaire qui régit les mises à disposition d'agents auprès des associations. La Chambre prend acte de votre engagement de le mettre en œuvre rapidement.

Par ailleurs, la ville de Bordeaux verse annuellement une subvention à l'Opéra de Bordeaux (compte 657-37 « Subventions autres établissements publics locaux ») dont le montant a évolué comme suit :

2003	2004	2005	2006	2007	2008	prévision 2009
14 604 616 €	14 989 773 €	14 790 000 €	14 790 000 €	14 790 000 €	14 889 733 €	14 989 733 €

Il apparaît, au vu du tableau ci-dessus, que la subvention a augmenté de 385 000 € en 2004. Toutefois, la diminution constatée à partir de 2005 (- 200 000 €) correspond au remboursement par la régie de l'Opéra de l'avance de trésorerie, d'un million d'euros octroyée par la ville de Bordeaux et remboursable par la régie sur 5 ans (jusqu'en 2009). A cette occasion, il a été permis de constater que les résultats de la régie de l'Opéra s'étaient nettement améliorés à partir de 2004 puisque la capacité d'autofinancement disponible atteint, cette année-là, 1,6 M€. Elle s'érode les années suivantes, s'établissant en 2008 à 0,24 M€. Cette érosion résulte d'une forte diminution de l'excédent brut de fonctionnement (- 77 % entre 2005 et 2008) provoquée par un accroissement plus important des charges de gestion (+ 7 %) que des produits de même nature (+ 4 %). Toutefois, en 2010, la régie de l'Opéra aura fini de rembourser l'avance de trésorerie ce qui devrait lui permettre de retrouver un niveau de subvention supérieur de 200 000 €. Au vu du budget primitif 2010, celle-ci a été prévue à hauteur de 15 295 000 €.

- Le coefficient de rigidité des charges de structure qui rapporte les charges de personnel, les contingents et participations ainsi que les intérêts de la dette aux produits de fonctionnement, s'est dégradé au cours de la période contrôlée, puisqu'il est passé de 47,2 % en 2003 à 50,1 % en 2008. Le ratio 2008 est légèrement supérieur au ratio moyen des communes de même strate qui se situe à 49,6 %. Cette évolution s'explique principalement par l'accroissement des charges de personnel.

4.3 - L'évolution des produits de gestion (327,7 M€ en 2008)

Les produits de gestion sont constitués majoritairement par les ressources fiscales (contributions directes et autres impôts et taxes) pour un montant de 218 M€.

● Les contributions directes (162,2 M€) en 2008 ont progressé de 19,7 % de 2003 à 2008. Il convient de rappeler que la ville de Bordeaux adhère à la communauté urbaine de Bordeaux qui a opté pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique. L'analyse détaillée des produits des contributions directes met en évidence que le produit de la taxe foncière bâtie est le plus fort contributeur avec 84,7 M€ en 2007 et 88 M€ en 2008, ce qui représente 55 % du total des produits des impôts locaux. Il est en augmentation sur la période de 18,8 %. Le produit de la taxe d'habitation (72,9 M€), soit 45 % du même total, a augmenté de 22,1 % sur la période contrôlée. Les produits de la taxe foncière sur le bâti et de la taxe d'habitation par habitant sont en 2008 supérieurs à ceux des autres villes de la même strate, soit respectivement, 402 € pour une moyenne de 258 € et 333 € pour une moyenne de 236 €. D'une manière générale, il a pu être constaté que les produits des impôts locaux par habitant de la ville de Bordeaux sont nettement supérieurs aux produits constatés pour les communes de la même strate. L'écart à la moyenne s'est même accentué. Il est passé de 200 € (613 € - 413 €) en 2003 à 242 € (737 € - 495 €) en 2008. L'évolution de ces produits, provient plus d'un dynamisme des bases d'imposition que des augmentations des taux de fiscalité. En effet, ceux-ci n'ont été augmentés qu'en 2008 (+ 1,98 %) et en 2009 (+ 1,5 %). Ils sont restés stables en 2010.

La comparaison des taux de Bordeaux et ceux des communes de 100 000 à 300 000 habitants et appartenant à une structure de coopération intercommunale ayant adopté la taxe professionnelle unique (TPU) révèle que ceux de Bordeaux sont supérieurs pour ce qui concerne la taxe sur le foncier bâti et le foncier non bâti. En matière de taxe d'habitation, il faut relever que la ville de Bordeaux dispose d'un outil de régulation de pression fiscale en appliquant un abattement général à la base de 20 %. Celui-ci est dérogoratoire au droit commun qui prévoit un abattement de 5 à 15 %. La Chambre prend acte de votre intention de poursuivre une politique modérée en matière fiscale.

Quant aux bases d'imposition, elles ont évolué à la hausse sur la période (hormis celles de la taxe sur le foncier non bâti). Les bases de la taxe d'habitation ont progressé de 19,7 % entre 2003 et 2008 et celles de la taxe sur le foncier bâti de 16,5 %. De 2003 à 2007, ramenées par habitant, elles ont également progressé plus fortement que la moyenne. En effet, la base par habitant de la taxe d'habitation à Bordeaux a augmenté de 16,9 %, pour une moyenne de 15,1 % et celle de la taxe sur le foncier bâti a augmenté de 14,4 %, pour une moyenne de 13 %. La comparaison des bases en euros par habitant met en évidence le niveau supérieur des bases de Bordeaux (sauf pour la taxe sur le foncier non bâti) par rapport à la moyenne de la strate (commune appartenant à une communauté urbaine à TPU). Ainsi, les bases de la taxe d'habitation s'élèvent à 1 415 € par habitant contre une moyenne de 1 111 €, tandis que les bases de la taxe sur le foncier bâti s'élèvent à 1 405 € contre une moyenne de 1 118 €. La Chambre a relevé la politique active de la ville de Bordeaux, en liaison avec les services fiscaux, en matière de revalorisation des bases de la taxe d'habitation. Ainsi, en 2008, un reclassement des logements répertoriés dans les catégories médiocres et très médiocres a permis d'en diminuer le nombre qui est passé de 11 138 à 6 202 logements.

Enfin, concernant la marge de manœuvre de la ville de Bordeaux sur le plan fiscal, il est permis de constater que celle-ci est très limitée puisque le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal⁶ des trois taxes se situe en 2008 à 144,6 %, même si celui-ci a diminué de 3,8 % sur la période contrôlée.

● Les autres impôts et taxes représentent 17 % des produits de gestion. Ils comprennent les reversements de fiscalité. En 2008, l'attribution de compensation est de 22 M€ et la dotation de solidarité communautaire de 7,3 M€. Ils incluent également les produits de la fiscalité indirecte. La taxe additionnelle sur les droits de mutation (11,4 M€) et les prélèvements sur les produits des jeux dans les casinos (5,4 M€) sont les produits les plus significatifs de cette catégorie de ressources. Ils représentent un montant par habitant de 129 € pour une moyenne de la strate de 98 € en 2008.

Les produits de la fiscalité indirecte ont augmenté de 41,2 % entre 2003 (20,8 M€) et 2008 (29,4 M€ en 2008). Cette tendance est principalement due à l'augmentation de la taxe sur les droits de mutation (+ 44 %) qui cache toutefois une inversion de tendance qu'il convient de souligner. Le produit lié aux transactions immobilières a crû de 74 % de 2003 à 2007 mais il a fléchi de 17 % de 2007 à 2008. La diminution constatée en fin de période est l'une des conséquences du ralentissement très prononcé du marché immobilier. En effet, l'analyse détaillée des droits de mutation met en évidence que leur montant est passé de 13,7 M€ en 2007 à 11,4 M€ en 2008 et à 8,4 M€ en 2009. Les montants des prélèvements sur les produits des jeux dans les casinos ont augmenté de 2,8 % de 2003 à 2008 et ont également fléchi de 19 % de 2007 à 2008. Les montants sont passés de 6,7 M€ en 2007 à 5,4 M€ en 2008 et à 5 M€ en 2009.

4.4 - L'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement s'est légèrement érodé (-1,3 %) entre 2003 et 2008 et plus précisément entre 2006 et 2008 (-19,2 %), en raison d'une augmentation plus importante des charges de gestion que des produits de même nature.

La capacité d'autofinancement (CAF)⁷ brute est positive sur l'ensemble des exercices avec une progression de 13 %. Il est noté que cette progression est en grande partie due à la baisse continue et sensible des intérêts de la dette. Rapporté au nombre d'habitants, le niveau de la CAF brute dégagée par la ville de Bordeaux en 2008, soit 187 €, reste supérieur à la moyenne nationale 2008 pour des communes comparables (156 €).

⁶ Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal : indicateur général de pression fiscale, égal au rapport entre le produit des quatre taxes voté par la commune et le potentiel fiscal. Potentiel fiscal : Somme que produiraient les quatre taxes directes de la collectivité si l'on appliquait aux bases le taux moyen national de chacune de ces taxes.

⁷ CAF brute : est égale au résultat de fonctionnement de l'exercice auquel on ajoute les dotations, nettes des reprises, aux amortissements et provisions (compte 68 - compte 78), duquel on retranche les subventions d'investissement virées en recettes de fonctionnement (compte 777).

Quant à la capacité d'autofinancement disponible⁸, elle est également positive sur toute la période, avec une progression de 122,4 % jusqu'en 2006, puis une diminution entre 2006 et 2008 de 40 %. Cette diminution en fin de période est la conséquence d'une part, de l'érosion constatée de l'excédent brut de fonctionnement en 2007 et 2008 et d'autre part, de l'augmentation de l'amortissement du capital de la dette en 2008. La CAF disponible atteint 15,5 M€ en 2008. Ramenée par habitant, elle se situe à 70 € alors que la moyenne de la strate est de 45 €.

4.5 - Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement sont passées de 43,6 M€ en 2003 à 66,6 M€ en 2008 avec un pic en 2006 de 74,2 M€. Il convient de préciser, comme vous l'indiquez dans votre réponse, que jusqu'en 2006, les dépenses d'équipement intègrent les dépenses réalisées sous mandat et financées par l'Etat, dans le cadre de l'opération du pôle universitaire des sciences de gestion. Sur la période 2005 à 2008, la ville de Bordeaux réalise des dépenses d'équipement par habitant supérieures aux moyennes des villes de la même strate : 324 € en 2005 contre une moyenne de 273 € ; 349 € en 2006 contre une moyenne de 312 € ; 303 € en 2007 contre une moyenne de 302 € et 304 € en 2008 contre une moyenne de 295 €. Sur la période 2003 à 2008, les dépenses d'équipement sont financées à hauteur de 80 % par des ressources propres de la commune, le financement résiduel étant assuré par l'emprunt. La chambre a constaté que sur la période 2003-2008, la ville de Bordeaux avait un besoin de financement de 114,3 M€ et a emprunté 101,3 M€.

Par ailleurs, dans le domaine de la programmation des investissements, la ville de Bordeaux a élaboré un document s'intitulant « plan d'équipement ». Il s'agit en fait d'un outil de gestion et de pilotage de l'investissement, utilisé en interne par les services. Par ailleurs, la collectivité a indiqué qu'elle n'utilisait pas la procédure des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP), possibilité offerte par les articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales. Enfin, le document en question n'est pas présenté à l'assemblée délibérante. Compte tenu de ces différents éléments, il n'apparaît pas à la chambre que ledit document puisse être considéré comme un véritable plan pluriannuel d'investissement. La chambre suggère à la ville de Bordeaux de réfléchir à la mise en place d'un véritable plan pluriannuel d'investissement et à une utilisation éventuelle des AP/CP. Cette technique budgétaire pourrait permettre d'améliorer le taux de mandatement des dépenses d'équipement qui, s'il s'est un peu amélioré sur la période en examen, reste faible (52,7 % en 2008).

4.6 - L'endettement

Grâce à une politique soutenue de désendettement, l'encours de la dette de la ville de Bordeaux, au 31 décembre est passé de 230,2 M€ en 2003 à 188 M€ en 2008, soit une diminution de 18 %. Ramené par habitant, il se situe à 859 € en 2008 pour une moyenne de la strate de 990 €. Il en résulte une capacité de désendettement qui passe de 6,3 années en 2003 à 4,6 années en 2008.

⁸ Est égale à la CAF brute diminuée de l'amortissement du capital des emprunts.

Enfin, concernant l'annuité de la dette, elle se situe à 33,7 M€ en 2008, ayant diminué de 3,3 % sur la période contrôlée. Toutefois, il est permis de noter une légère augmentation en 2008 par rapport à 2007 (+ 2,4 M€). Vous rappelez que cette évolution est due à la spectaculaire hausse des taux d'intérêt en raison de la crise financière du deuxième semestre 2008. Ramenée par habitant, elle se situe au niveau de la moyenne de la strate (154 € contre 153 €).

4.7 - Le fonds de roulement et la trésorerie

La Chambre constate que le fonds de roulement a fortement diminué (- 77 %), entre 2003 et 2008, puisqu'il passe de 30,3 M€ à 6,7 M€. Cette diminution a essentiellement porté sur les exercices 2005 (- 17 M€) et 2008 (- 6,5 M€). Aussi, ramené par habitant, il se situe en 2008, à 15 € alors que la moyenne de la strate est de 47 €. De même, la trésorerie a fortement diminué entre 2003 et 2007 passant de 25 M€ à 12,8 M€. En 2008, elle devient négative et atteint - 0,4 M€. En 2008, la ville de Bordeaux a eu recours à un crédit de trésorerie qui s'établit au 31 décembre 2008 à 4 M€.

En conclusion, il ressort des éléments qui précèdent que la situation financière de la ville de Bordeaux se caractérise par une capacité d'autofinancement disponible largement positive sur l'ensemble de la période, même si l'on peut constater un léger fléchissement sur les deux derniers exercices. Celui-ci s'explique par l'érosion de l'excédent brut de fonctionnement due à une évolution plus rapide des charges de gestion que des produits de même nature, notamment depuis 2006, et à une augmentation de l'annuité en capital de la dette en 2008. Malgré ses efforts d'investissement, largement financés par des ressources propres (à hauteur de 76 %), la ville a pu poursuivre une politique de désendettement soutenue depuis plusieurs années qui lui a permis de diminuer significativement l'encours de sa dette.

L'érosion de l'excédent brut de fonctionnement et les faibles marges de manœuvre fiscales doivent inciter la ville de Bordeaux à poursuivre les efforts entrepris afin de maîtriser les charges de gestion, en mettant plus particulièrement l'accent sur les dépenses de personnel.

5 – LA STRUCTURE DE LA DETTE

La chambre a analysé de manière détaillée la structure de la dette, afin d'évaluer les risques qu'elle pouvait recéler.

L'encours de la dette de la ville de Bordeaux, de 188 M€ au 31 décembre 2008, est constitué de cinquante emprunts contractés auprès d'une dizaine d'organismes bancaires, après consultation de plusieurs établissements. L'encours de la dette se répartit autour de trois types d'emprunts : un encours à taux fixe sur toute la durée du contrat (34 %), un encours à taux révisable (22 %) et un encours dit structuré (44 %). Toutefois, une analyse plus fine a été réalisée en intégrant les notions de « fort » ou « faible » aux taux variables et aux taux fixes. Cette répartition plus adéquate qu'une simple analyse « taux fixe - taux variable » permet de tenir compte de l'évolution des produits de financement et de mieux cerner la gestion des risques.

● Un emprunt est classé en « fixe fort », lorsqu'il est à taux fixe sur toute sa durée, et qu'il n'est donc pas sensible aux variations des marchés financiers.

● Un emprunt est classé en « fixe faible », lorsqu'il contient plusieurs phases d'intérêts : la phase actuelle est à taux fixe, la phase suivante pourra être à taux variable en vertu de clauses de désactivation possibles ou de durée provisoire de la phase à taux fixe. Ces taux fixes sont partiellement exposés aux variations des marchés financiers.

● Un emprunt est classé en « variable fort » lorsqu'il est à taux variable sur toute sa durée. Il est directement exposé aux variations des marchés financiers.

● Un emprunt est classé « variable faible » lorsqu'il bénéficie de clauses de plafond (cap ou tunnel) ou lorsqu'il contient plusieurs phases d'intérêts : la phase actuelle est à taux variable mais de durée provisoire et la phase suivante sera à taux fixe déjà connu. Les prêts indexés sur des taux administrés (Livret A notamment) sont classés dans cette catégorie. En effet, un emprunt indexé sur le Livret A est certes à taux variable, mais son exposition aux risques est plus faible.

Il ressort de cette analyse que 29,5 % de la dette n'est pas sensible aux variations des marchés financiers et que 32 % est faiblement sensible. En revanche, 29,7 % de la dette est directement exposée aux variations des marchés financiers. Quant aux 8,8 % restants, ils concernent des prêts indexés sur des taux ayant peu de réactualisation.

L'attention de la chambre s'est ensuite focalisée sur les emprunts dits structurés. Elle a relevé un recours croissant à ce type de produit. En effet, au 31 décembre 2003, la ville avait contracté cinq emprunts structurés (le 1^{er} en 1996 et les 4 autres en 2001 et 2002), pour un montant d'encours de 55,3 M€. Au 31 décembre 2008, elle en avait désormais treize dans le stock de sa dette, pour un encours de 81,5 M€. Il ressort de l'étude à laquelle la chambre a procédé les éléments suivants :

- sur la période passée, l'ensemble des treize emprunts sont jusqu'en 2009 dans une période de taux fixes bas ou bonifiés c'est-à-dire que, pour ces derniers, les conditions de marché sont favorables à la ville ; ces emprunts ne sont pas sensibles aux variations du marché financier ;

- cinq ont une durée de vie supérieure à 10 ans et représentent chacun un encours moyen de 5 M€ avec une exposition aux risques de taux plus élevée ;

- certains emprunts dont l'encours est important (l'emprunt n° 10972, d'un montant de 17,8 M€ et l'emprunt n° 11032 d'un montant de 11 M€) présentent un risque limité du fait de leur échéance rapprochée, 2011 pour le premier et 2015 pour le second ;

- dix emprunts sont des produits à barrière sur Euribor 3 ou 12 mois (dont le taux est conditionné au dépassement de la barrière), pour lesquels la collectivité n'a pas pris de risques majeurs. Un autre emprunt peut être classé dans la catégorie des produits de pente (le taux est lié à l'évolution de l'écart entre un taux long CMS⁹ 10 ans et un taux court CMS 2 ans), mais

⁹ Constant Maturity Swap (CMS), aussi appelés "swaps de courbes", consistent en un échange de taux dont au moins l'un des deux est un taux variable de référence moyen ou long terme.

il ne présente pas non plus de risque majeur pour la collectivité. Enfin, deux emprunts (n°11035 et n°11029) peuvent être classés dans la catégorie à effet « boule de neige » dénommés « snowballs » et peuvent présenter des risques en raison du caractère cumulatif de leur structure. En une échéance, leur taux peut varier de 3 à 9 %. Ces deux emprunts ont été contractés respectivement en 2004 et 2006 pour des montants de 4 M€ et 7 M€, représentant 6 % de l'encours total de la dette. Il convient de préciser que ces contrats arriveront à échéance en 2019 et 2021. La ville de Bordeaux, consciente des risques encourus, procède à la modification du contrat pour l'un d'entre eux (n°11035).

Concernant l'organisation de la gestion de la dette, la chambre a observé que celle-ci était confiée à un seul agent de catégorie A, placé sous la responsabilité du directeur des finances. La ville a également fait appel, jusqu'en 2009, aux conseils du cabinet Finance Active. Enfin, la collectivité pour se prémunir des risques financiers liés au changement de taux, a conclu quatre contrats de SWAP, dont un concernant l'emprunt structuré n°11032, qui ont généré, au cours de la période 2003-2008, 67 487 € de charges et 1 018 670 € de produits.

Par ailleurs, la signature d'une charte de bonne conduite le 7 novembre 2009 entre les établissements bancaires et les collectivités locales a permis d'énoncer un certain nombre de recommandations. Dans l'esprit de ladite charte, la ville de Bordeaux pourrait exiger des banques prêteuses, une classification des produits en fonction des risques qu'ils comportent. Par ailleurs, il serait souhaitable que la ville obtienne systématiquement des informations (évolution des indices, simulation d'accidents financiers) sur les produits souscrits.

Il est également souhaitable que tout ce suivi de la dette soit conservé de sorte que la ville puisse montrer l'attention qu'elle porte aux évolutions pouvant affecter son coût. En effet, il a été constaté que la collectivité n'avait pas été en mesure de produire un certain nombre d'éléments en cours d'instruction.

Enfin, dans le domaine de la transparence et de l'information, la ville de Bordeaux pourrait présenter à l'assemblée délibérante, comme le prévoit la circulaire¹⁰ du ministère de l'intérieur, du ministère de l'économie, des finances et du ministère du budget relative à l'utilisation de produits dérivés et complexes en date du 25 juin 2010, les grands axes de sa politique d'emprunt et de gestion de sa dette, afin que cette dernière détermine les produits qu'elle autorise à souscrire en fonction des risques particuliers. Il serait également souhaitable, lors du débat budgétaire, que l'assemblée délibérante soit pleinement informée des caractéristiques des emprunts structurés souscrits.

La chambre prend acte néanmoins qu'un rapport de gestion financière retraçant les opérations de dette et de trésorerie effectuées dans l'exercice est présenté à l'assemblée délibérante lors de la présentation et le vote du compte administratif.

6 – LE NETTOYAGE DE LA VOIRIE ET LA PROBLEMATIQUE DE LA COLLECTE DES DECHETS

Le nettoyage des rues de la ville de Bordeaux est réalisé par le service de la propreté de la commune. Ce service est rattaché à la Direction de la Vie locale et de la Propreté, laquelle fait partie de la Direction générale de la vie urbaine et de la proximité. Ses missions

¹⁰ Circulaire NOR IOCB1015077 CC

couvrent le nettoyage de la voie publique, la collecte des déchets de voirie, l'enlèvement des affiches sauvages et des graffitis, le désherbage des trottoirs, le traitement des déjections canines, les actions de prévention ou d'information des habitants par l'intermédiaire de la plateforme « Allo Proximité » ou encore de répression par le biais de la « Brigade verte ».

En 2008, les dépenses de fonctionnement correspondant à l'ensemble de ces missions ont été estimées à 8,5 millions d'euros, dont 7,4 millions d'euros de frais de personnel (pour 257 agents).

6.1 - Le nettoyage de la voirie : une compétence de la communauté urbaine de Bordeaux exercée par la ville

En principe, les missions d'entretien et de nettoyage de la voirie relèvent de la compétence des communautés urbaines, en vertu l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et de la jurisprudence du Conseil d'État en la matière¹¹.

En l'espèce, la commune de Bordeaux a conservé de fait la mission de nettoyage de la voie publique, service qu'elle considère relever d'une problématique de proximité et d'image de la ville.

Pour sa part, la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) ne souhaite pas assumer la charge du service de nettoyage de la voirie. Si son règlement intérieur indique clairement que l'entretien des voies communautaires relève bien du pouvoir de police de conservation du Président de la communauté urbaine, il précise en substance que la CUB confie, par convention sur le fondement de l'article L. 5215-27 du code général des collectivités territoriales, la gestion de ce service à ses communes membres¹².

Or la Chambre a déjà pu constater lors d'un précédent contrôle¹³ l'inexistence d'une telle convention. Elle fait aujourd'hui le même constat, malgré ses recommandations d'établir avec précision la liste des compétences exercées de fait par la ville et de les confier à cette dernière selon des modalités pratiques et financières à définir.

6.2 - Une répartition de fait, source de conflits et mécontentements de différentes natures

La Chambre constate que cette répartition des tâches, pourtant admise de façon implicite par les deux collectivités, contribue à alimenter divers conflits et mécontentements.

En effet, la gestion de la propreté urbaine suppose pour les services de la ville l'enlèvement d'un certain volume de déchets que l'on peut qualifier de déchets de voirie (papier gras, déchets des corbeilles à papiers, déchets des marchés, etc.).

¹¹ CE, 18 avril 1980, Commune de Couzon, n°04488 0457 ; CE, 18 mai 1988, Commune de Décines-Charpieu, n°53575.

¹² Règlement Voirie de la CUB, février 2001, partie 4.3-E, p.48.

¹³ Lettre d'observations définitives du 21 juin 2000.

Par ailleurs, la CUB exerce la compétence relative à la collecte et au traitement des déchets ménagers et assimilés (DMA) qui lui incombe en vertu de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales.

Or la frontière entre déchets de voirie et déchets ménagers se révèle délicate à tracer en pratique.

Selon les dispositions du code général des collectivités territoriales¹⁴, la notion de « déchets ménagers et assimilés » recouvre l'ensemble du champ des déchets domestiques produits par les ménages ainsi que les déchets de même nature produits par les petites entreprises commerciales ou artisanales qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être collectés et éliminés sans sujétions techniques particulières.

Le critère permettant d'assimiler un déchet à un déchet ménager réside donc essentiellement dans les contraintes techniques qu'il suppose pour sa collecte ou son traitement. Pour autant, les sujétions techniques particulières n'ont jamais été définies par des textes législatifs ou réglementaires. Ce flou laisse donc une marge d'appréciation importante pour les collectivités en charge de l'élimination des déchets ménagers. Ces dernières restent en pratique libres de délimiter comme elles l'entendent le champ des déchets autres que ménagers qu'elles acceptent ou non de traiter comme des déchets ménagers.

Les problèmes découlent au cas présent de ce qu'un certain nombre de déchets que l'on pourrait qualifier de déchets ménagers par nature, ne sont pas collectés par la CUB en porte à porte pour des raisons d'organisation du service :

- parce que ces déchets ne sont pas présentés conformément au règlement de collecte de la CUB : c'est le cas des dépôts sauvages (déchets de toutes natures en vrac ou en sacs abandonnés sur la voie publique en dehors des bacs de collecte et/ou en dehors des heures de collecte),

- parce qu'ils sont collectés par la CUB quasi-exclusivement en déchèterie, ce qui est le cas des encombrants (déchets ménagers volumineux tels que des meubles usagés) ou des déchets verts (déchets de végétaux issus des jardins des particuliers). La CUB ne propose d'effectuer cette prestation en porte à porte que contre rémunération supplémentaire. Les tarifs prévoient un forfait de déplacement minimal de 40 €, auquel s'ajoute un montant supplémentaire en fonction du volume de déchets à transporter (de 15 € à 50 €). Dans la mesure où peu d'habitants sont prêts à payer un tel prix pour se débarrasser de ces déchets, le système finit par générer des comportements inciviques qui consistent à déposer de façon anonyme les encombrants ou déchets verts sur la voie publique.

Dès lors qu'ils sont abandonnés sur la voie publique, ces déchets doivent alors être pris en charge par les services de la ville lors du nettoyage de la voirie. Afin de limiter le volume des dépôts sauvages qui compliquent considérablement cette tâche, la ville a mis en place un service gratuit sur rendez-vous d'enlèvement en porte à porte des encombrants ou déchets verts. Ce service s'ajoute donc à celui assuré par la CUB.

¹⁴ Articles L.2224-13, L.2224-14 et R.2224-23 du code général des collectivités territoriales.

Cette situation alimente les incompréhensions entre les deux collectivités. La ville considère par exemple que la CUB devrait participer au financement du service de la propreté, en particulier eu égard à l'enlèvement de ces déchets qui sont généralement compris comme des déchets ménagers et assimilés¹⁵. La CUB estime en revanche qu'elle assure bien son rôle en mettant des déchèteries à disposition des usagers pour ce type de déchets et qu'elle ne saurait financer le service de la ville dont elle ne peut maîtriser ni la qualité ni le coût.

La situation a par ailleurs engendré des tensions sociales au sein du personnel du service de la propreté de la ville : ces derniers ont notamment manifesté leur mécontentement dans la mesure où ils ne percevaient pas les indemnités particulières prévues pour les personnels de la CUB en charge de la collecte des déchets ménagers alors que la tâche d'enlèvement des déchets sauvages est plus complexe et plus pénible à réaliser. Ce conflit social a débouché sur une prime supplémentaire de 4 euros par jour et par agent de la ville en charge de la collecte des déchets sauvages.

Enfin, la situation ne peut que susciter l'incompréhension des habitants qui comprennent mal l'articulation entre ces différents services et qui voient souvent les rues encore jonchées de déchets après le passage des camions de ramassage de la CUB.

6.3 - Des tensions aggravées avec la mise en place en 2008 du dispositif de collecte des déchets ménagers en porte à porte

Avant 2008, la collecte des ordures ménagères (résiduelles et recyclables) était assurée par l'intermédiaire de points d'apport volontaire situés sur la voie publique. Ce dernier mode de collecte a été jugé insatisfaisant, car onéreux du fait de la fréquence de ramassage (six fois par semaine) et peu efficace, en particulier dans le centre-ville, où les bacs débordaient très fréquemment, entraînant des nuisances de voisinage et des problèmes de sécurité.

Un nouveau mode de collecte en porte à porte a donc été décidé et progressivement mis en place, quartier par quartier, en accord entre la CUB et les communes membres, dont la ville de Bordeaux. Des bacs individuels ou collectifs pour ordures résiduelles et recyclables ont été distribués par la CUB dans chaque foyer ou immeuble, à charge pour les habitants de sortir puis de rentrer leurs bacs une fois la collecte assurée. Parallèlement, la fréquence de collecte a été dans un premier temps fortement réduite (passée de 6 fois par semaine à trois fois dont une pour les déchets recyclables).

La mise en place de ce dispositif plus contraignant pour les habitants s'est accompagnée d'une campagne d'information, et non de concertation, menée conjointement par les services de la ville et de la CUB.

Ce nouveau mode de collecte a en effet bouleversé sensiblement les habitudes des Bordelais, certes volontaires pour procéder au tri, mais peu équipés la plupart du temps pour recevoir plusieurs bacs à ordures dans leur immeuble et encore moins à l'intérieur de leur logement. Ce phénomène est d'autant plus prégnant au centre-ville où les immeubles ne disposent généralement pas ou plus de locaux spécifiques pour les bacs à ordures. Les habitants ont donc généralement mal perçu ce nouveau dispositif qui ne tenait pas compte de ces difficultés matérielles pourtant évidentes.

¹⁵ Notamment selon la classification des catégories de déchets élaborée en 2005 par l'Institut français de l'Environnement (IFEN).

La Chambre observe au passage la non-conformité de ce mode de collecte, qui impose à de nombreux habitants d'immeubles de remettre les bacs à ordures à l'intérieur même de leur logement, avec les dispositions de l'article 76 du règlement sanitaire départemental. Ce dernier dispose en effet que la mise à disposition des récipients prévus pour la collecte des ordures ménagères ainsi que leur transport « *ne doivent se faire qu'en passant par des parties communes de l'immeuble à l'exclusion de toute partie privative ou loge de concierge* ». En tant qu'autorité compétente pour faire respecter les dispositions du règlement sanitaire départemental, le maire aurait dû, en amont, sensibiliser davantage, voire enjoindre aux propriétaires d'immeubles collectifs d'habitation et bailleurs de se conformer à ces règles d'hygiène en mettant au minimum à disposition des habitants des locaux pour remettre les bacs à ordures vides, conformément aux dispositions de l'article 77 du même règlement.

En tout état de cause, la mise en place de ce nouveau dispositif de collecte s'est traduit rapidement par un nombre significatif de bacs non rentrés qui gênent la circulation ou par des entrées d'immeubles encombrées de bacs à ordures en contradiction avec les règles les plus élémentaires d'hygiène, ainsi que par une recrudescence des dépôts sauvages sur la voie publique.

Différentes mesures ont été envisagées en 2009 pour surmonter ces difficultés (voir infra, point 6.5).

6.4 - Les actions de la Brigade verte : des moyens de coercition limités et concurrents de ceux de l'Unité de Surveillance et d'Intervention Déchets de la CUB

Afin de lutter contre les comportements inciviques tels que les dépôts sauvages, la présence de bacs à ordures non rentrés ainsi que les déjections canines ou encore l'affichage sauvage, la ville a mis en place dès 2002 une brigade ad hoc, dénommée Brigade verte. Cette dernière est constituée à ce jour de 12 agents assermentés disposant de compétences distinctes ~~mais complémentaires pour en faire une~~ équipe d'intervention tant dans le domaine de la prévention que de celui de la répression en cas de besoin. Elle comprend 6 policiers municipaux, 4 agents du service de la Propreté et 2 agents du service Hygiène et Santé.

Au-delà de sa mission première de prévention (conseil aux riverains, avertissements), la Brigade verte exerce des actions coercitives pour contraindre les habitants à se conformer à la réglementation en vigueur.

S'agissant des infractions relatives aux bacs systématiquement non rentrés, les moyens de coercition de la Brigade verte sont limités. Dans ce domaine, un arrêté municipal peut être pris sur le fondement du règlement sanitaire départemental, pour prévoir une amende pouvant aller de 68 à 450 euros en cas de récidive (montant correspondant aux contraventions de 3^{ème} classe). Or en l'espèce, un arrêté municipal n° 200713010 du 20 septembre 2007 impose que les bacs soient sortis et rentrés juste avant et après la collecte de façon à ne pas encombrer le domaine public, mais il n'assortit cette obligation d'aucune sanction particulière. Dans ces conditions, il est difficile pour la Brigade verte de mener une quelconque action de nature coercitive. Elle se concentre donc sur des mesures d'ordre préventif (actions de sensibilisation, avertissements, lettres personnalisées).

S'agissant des infractions relatives aux dépôts sauvages, la Brigade verte peut initier deux types de procédures lorsqu'elle a réussi à réunir des éléments de preuves sur l'identité de l'auteur du dépôt¹⁶.

La première est de nature pénale ; il s'agit là d'imposer des amendes (dont le produit est recouvré par l'État) prévues par des textes législatifs ou réglementaires.

A cet égard, la Chambre a noté une certaine incohérence entre les arrêtés municipaux en la matière transmis au cours du contrôle. L'arrêté municipal n° 200713010 du 20 septembre 2007 qui interdit le dépôt de déchets hors bacs ne prévoit pas de sanction particulière, alors que l'article R. 632-1 du code pénal sanctionne l'abandon de déchets d'une amende prévue pour les contraventions de 2^{ème} classe (jusqu'à 150 euros). En revanche, l'arrêté n°200816366 du 21 octobre 2008 qui interdit le dépôt d'ordures ménagères résiduelles dans des bacs de tri sélectifs ou dans des corbeilles de rue prévoit une sanction relevant d'une infraction de 3^{ème} classe (68 euros, jusqu'à 450 euros en cas de majoration). En réponse sur ce point, vous avez indiqué avoir pris conscience des incohérences du dispositif de verbalisation et vous êtes engagé à prendre un arrêté conforme fixant les règles de sorties de bacs et interdisant les dépôts sauvages et que cet arrêté comportera tous les visas autorisant la verbalisation en 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} classes. La Chambre prend acte de cet engagement.

En tout état de cause, la Chambre a observé que ce moyen d'action n'était manifestement pas privilégié par la ville. Seuls 6 dossiers ont été transmis au ministère public en 2007 (pour un montant total d'amende de 546 euros) et 7 en 2008. Cette procédure se heurte à la longueur et la complexité de la procédure pénale, soumise en outre au monopole de l'opportunité des poursuites du ministère public. La mise en place d'une procédure d'amende forfaitaire à l'instar des infractions du code de la route se heurte pour sa part à la difficulté de réunir les preuves certaines de l'identité du contrevenant dans la mesure où ce dernier est rarement pris en flagrant délit.

La seconde procédure que la Brigade verte peut mettre en œuvre pour lutter contre les dépôts sauvages est une procédure civile, fondée sur l'article L. 541-3 du code de l'environnement. Ce dernier permet à l'autorité titulaire du pouvoir de police, en l'occurrence le maire, de procéder d'office, après mise en demeure, à l'enlèvement des déchets abandonnés aux frais du responsable. Une facture est alors émise à l'encontre de l'auteur présumé du dépôt en fonction des tarifs fixés par le conseil municipal. Les statistiques produites à la Chambre lors du présent contrôle font état d'une augmentation très forte du nombre de factures émises en 2008 (485 factures) par rapport à 2007 (133 factures), ce qui témoigne de la montée en puissance de l'action de la Brigade verte dans ce domaine. La Chambre constate cependant que le recouvrement de ces titres par le comptable public n'est pas sans poser de difficultés compte tenu de leur nombre, des faibles montants qu'ils représentent et des nombreuses contestations auxquels ils donnent lieu (sur l'identité de l'auteur du dépôt en particulier). Vous avez toutefois précisé en réponse que l'augmentation du tarif à 106 € a permis d'améliorer en 2009 le taux de recouvrement de la facturation d'office en systématisant les relances du comptable public et que le recours en amont à des convocations plus fréquentes devrait limiter les contestations.

¹⁶ Pour ce faire, les agents de la Brigade verte fouillent les déchets à la recherche de tout indice permettant d'identifier l'auteur du dépôt (facture, courrier, documents divers comportant une adresse, etc.).

La Chambre note par ailleurs que la CUB dispose elle-même d'une équipe composée de 17 agents assermentés. Cette Unité de Surveillance et d'Intervention Déchets (USID) a été créée en 2003 afin de sensibiliser les commerçants à la souscription de la redevance spéciale. Toutefois, elle consacre aujourd'hui une très grande partie de son temps à la surveillance de la voirie et en particulier des déchets placés hors bacs et focalise cette activité sur le centre-ville de Bordeaux où se concentre ce type de problèmes. De la même façon que la Brigade verte, l'USID fait procéder à l'enlèvement d'office des déchets hors bac et adresse une facture à l'auteur présumé de leur abandon sur la voie publique. La Chambre ne peut que s'étonner de l'existence de deux services distincts pour effectuer une même mission de salubrité publique. Elle a constaté en outre, au vu des documents transmis lors de l'instruction du contrôle, que les tarifs pratiqués en application des décisions respectives des assemblées délibérantes des deux collectivités n'étaient pas identiques. Il ressort de ces éléments une absence de cohérence, source potentielle d'inefficacité ou d'inefficience du service rendu ainsi que d'inégalité de traitement pour les habitants (cohérence du territoire couvert par les deux équipes, démarches plus ou moins harmonisées, tarification distincte, etc.).

6.5 - Le « protocole propreté » signé entre la ville de Bordeaux et la CUB en 2009 : des solutions coûteuses et encore partielles

Dans le cadre des contrats de co-développement CUB/communes 2009/2011 décidés en 2009, il a été prévu de mieux définir les niveaux de service et de réfléchir à la meilleure manière d'articuler les compétences en matière de services de proximité. De cette réflexion a notamment découlé un protocole d'accord CUB/ville de Bordeaux dans le domaine de la propreté. Ce dernier comporte diverses mesures destinées à limiter les effets préjudiciables décrits précédemment.

Le protocole prévoit en particulier diverses mesures techniques transitoires relatives à la collecte des déchets ménagers, afin de pallier les difficultés rencontrées par les habitants et les services de nettoyage de la ville. Ce dispositif transitoire fait l'objet d'un suivi régulier par un comité ad hoc composé d'élus et d'agents des deux collectivités et par un comité technique chargé de faire un point hebdomadaire sur la situation dans le centre ville.

Ces mesures consistent notamment pour la CUB à doubler la fréquence de ramassage des bacs dans le centre-ville (quatre collectes d'ordures ménagères et deux collectes de déchets recyclables) et à accepter de ramasser de façon temporaire et exceptionnelle les sacs de déchets présentés hors bacs, cette dernière mesure étant dérogatoire au règlement de collecte. Cela représente pour la CUB un surcroît de dépenses en termes de personnels (recrutement de 10 nouveaux agents) et de matériels (acquisition de deux véhicules), soit un total d'environ 530 000 euros prévu pour 2010. La Chambre note que cette solution demeure coûteuse et qu'elle n'est que temporaire à ce stade.

De son côté, la commune s'engage notamment dans ce protocole « à prescrire de façon systématique, chaque fois que la réglementation le permet la réservation de locaux spécifiques pour les bacs de pré-collecte des déchets ménagers et assimilés. De même, la Commune s'engage à demander expressément la création de ces locaux dans les immeubles existants. L'atteinte d'un objectif partagé pour équiper un certain nombre d'immeubles en locaux spécifiques pour les bacs de pré-collecte doit être recherchée dans les meilleurs délais. De la même façon, les deux collectivités s'emploieront à la mise en place de bacs de regroupement par immeuble ». Sur ce point, vous avez indiqué qu'à chaque demande de

permis de construire ou d'autorisation de travaux, il est exigé qu'un local de remisage soit prévu par le pétitionnaire.

Par ailleurs, les deux collectivités ont précisé qu'un plan d'actions a été mis à l'étude fin 2010 sur un panel de rues où les problèmes rencontrés sont majeurs, pour trouver des solutions concrètes, immeuble par immeuble, au problème du stockage des bacs (par exemple : pied d'immeuble à préempter pour en faire des lieux de stockage, réouverture de points de tri enterrés ou création de nouveaux). Elles ont également souligné avoir mené de façon conjointe une campagne de communication auprès des usagers dans le souci de faire évoluer les comportements. La Chambre prend acte de l'engagement conjoint et indispensable des deux collectivités pour améliorer durablement la situation.

En revanche, s'agissant des déchets encombrants, le protocole propreté ne remet pas en question l'organisation actuelle de la collecte en porte à porte par la ville (gratuite) et par la CUB (payante), ni celle des conditions d'accueil dans les déchèteries existantes (horaires d'ouverture par exemple). Il prévoit seulement une densification du réseau des centres de recyclage censée diminuer le nombre de dépôts sauvages ou de rendez-vous pris pour l'enlèvement des encombrants et déchets verts. Cette solution implique donc à terme de nouvelles dépenses non chiffrées à ce jour, alors qu'une rationalisation de l'organisation actuelle des services aurait pu être recherchée.

En outre, le protocole prévoit que *« la Commune et la CUB s'engagent à renforcer entre chaque collecte leurs actions coercitives de suivi et de contrôle pour lutter contre les dépôts sauvages et la présence continue de bacs sur le domaine public »*. A ce titre, les deux collectivités ont affirmé que les deux services se rencontrent de façon hebdomadaire et que leurs actions sont complémentaires et concertées. La Chambre insiste à cet égard sur la nécessité d'approfondir et de formaliser la réflexion sur les modalités concrètes d'une mise en œuvre cohérente efficiente et efficace de cette mission.

Enfin, ce protocole prévoit que *« la Communauté urbaine s'engage à relancer en 2010 le groupe de travail de réflexion sur les compétences communales et communautaires en matière de propreté et de collecte des déchets ménagers et assimilés. La Commune s'engage à apporter son concours à ce groupe de travail »*. Il a été précisé dans le cadre de la procédure contradictoire que les deux collectivités s'étaient donné une année pour aboutir à la finalisation d'une convention, soit d'ici l'échéance du contrat de co-développement fin 2011. La Chambre prend acte de cet engagement et recommande que les missions relevant de la compétence de la CUB, mais confiées à la ville, soient prises en charge, au moins partiellement, par la CUB.

En conclusion sur ce thème, la chambre rappelle que l'entretien de la voirie et l'élimination des déchets ménagers relèvent du champ de compétence obligatoire de la CUB en vertu des dispositions de l'article L. 5215-20 du CGCT. Si la ville et la CUB considèrent qu'il est plus cohérent de laisser à la ville le soin de gérer une partie de ces missions, elles ne peuvent légalement le faire que sur la base d'une convention prévoyant avec précision le périmètre matériel et géographique de la prestation. Une telle convention, passée sur le fondement de l'article L. 5215-27 du code général des collectivités territoriales, emporte en outre pour la communauté urbaine l'obligation de participer financièrement à la réalisation de cette mission à hauteur du niveau d'intervention à définir. Elle permettra, en outre, de mieux articuler l'exercice de ces deux compétences et le pouvoir de police que détient le maire de

Bordeaux en matière d'hygiène, de salubrité et de sécurité publique, en application des dispositions des articles L. 2211-1 et L. 2211-2 du CGCT.

En tout état de cause, tant qu'une telle convention n'est pas mise en œuvre, la situation de répartition des tâches en matière de propreté urbaine entre la ville et la CUB demeurera à la fois irrégulière, source de charges indues pour la ville et d'incohérences entre les interventions des différents services (doublons notamment) en matière de nettoyage et de collecte des déchets de toutes natures.

7 - LA REGIE SPORTS ET LOISIRS

Depuis 1997, la ville de Bordeaux a confié l'exploitation de plusieurs équipements sportifs à un opérateur privé, la Société Bordelaise de Sports et Loisirs Axel Vega (ci-après dénommée société AXEL VEGA), filiale de la société VEGA. Les équipements concernés sont les suivants :

- le vélodrome stadium du Lac,
- la patinoire de Mériadeck,
- les tennis de Mériadeck,
- le bowling de Mériadeck,
- la patinoire saisonnière sur la place Pey Berland.

La convention qui lie la commune à la société AXEL VEGA est qualifiée de régie intéressée. Durant la période en examen, un premier contrat couvre les années 2003 à 2007, un second a été signé en décembre 2007 pour une nouvelle durée de 5 ans. La conclusion de ces conventions a fait application des règles de passation relatives aux délégations de service public.

~~L'activité de ces équipements est suivie dans un budget annexe de la commune dénommé « Régie sports et loisirs ». Ce dernier applique la nomenclature M4 relative aux services publics industriels et commerciaux (SPIC).~~

Dans le cadre de l'examen de la gestion de la ville, le périmètre du contrôle de la Chambre ne peut ici que se limiter aux comptes du budget annexe et aux relations contractuelles entretenues entre la ville et le régisseur intéressé, la société AXEL VEGA. Les observations qui suivent ne visent donc que l'autorité délégante.

7.1 - La situation financière du budget annexe « Régie Sports et Loisirs » de la ville

Le budget décrit les opérations d'investissement (les immobilisations et leur financement) et de fonctionnement (dotations aux amortissements, frais financiers, taxe foncière) qui sont effectuées directement par la collectivité ainsi que l'ensemble des charges supportées et des produits recouverts par l'exploitant pour le compte de cette dernière. Ces charges et recettes du régisseur intéressé au titre de l'exercice N ne sont intégrées dans le budget annexe que lors de l'exercice N+1.

Entre 2003 (exercice intégrant les opérations liées à l'activité réalisée en 2002) et 2008 (activité 2007), les produits de l'activité ont progressé de 23,4 %, atteignant ainsi 2 millions d'euros. Cette augmentation résulte d'une légère hausse de la fréquentation globale des équipements, mais surtout du chiffre d'affaires issu de la location de certains équipements en tant que salles de spectacles ou de manifestations sportives (la patinoire de Mériadeck pour l'essentiel). A ces produits s'ajoute une subvention versée par le budget principal. Sur la période examinée, la subvention a été diminuée de 30% pour passer de 4,3 millions d'euros en 2003 à 3 millions en 2008. Au total, les produits de gestion courante se sont contractés de plus de 14 % et s'élèvent en 2008 à 5,1 millions d'euros.

Parallèlement, les charges de gestion ont augmenté de 38 % pour atteindre 3,3 millions d'euros en 2008.

Il découle de ces évolutions une contraction significative de la capacité d'autofinancement brute de près de 50 % et, après prise en compte de l'amortissement du capital de la dette, de la capacité d'autofinancement nette de 62 %.

De 2003 à 2008, les dépenses d'équipement (7 188 480 €) ont été financées à hauteur de 69% par des ressources propres (4 972 276 €), constituées de la capacité d'autofinancement disponible (4 833 349 €) et de subventions (138 927 €). Le reste a été financé par un prélèvement sur le fonds de roulement de 953 143 € et par le recours à l'emprunt (2 000 000 €).

Dans ces conditions, l'encours de la dette a régulièrement et nettement diminué entre le 31 décembre 2003 et le 31 décembre 2008 puisqu'il est passé de 6 788 596 € à 3 580 578 €.

7.2 - La qualification juridique des services délégués et ses conséquences potentielles sur la conformité de la subvention versée

Comme indiqué précédemment, le budget annexe « Régie sports et loisirs » de la ville applique la nomenclature comptable relative aux services publics industriels et commerciaux (SPIC). Or, si les services délégués dans le cadre de la présente régie intéressée sont qualifiés de SPIC, cela implique les conséquences suivantes sur le régime juridique des subventions publiques perçues par ces services.

Selon l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales, les SPIC sont soumis au principe de l'équilibre financier au moyen de la seule redevance perçue auprès des usagers. Le premier alinéa de l'article L. 2224-2 du même code interdit aux collectivités de rattachement de prendre en charge, dans leur budget propre, des dépenses au titre de ces services. C'est d'ailleurs de l'application de ce principe que découle la nécessité d'individualiser les opérations relatives aux SPIC dans un budget spécifique, afin de déterminer la redevance en fonction du coût identifié du service.

Toutefois, les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 2224-2 du CGCT prévoient trois dérogations à ce principe d'interdiction de subventionnement des SPIC par le budget des communes :

« - lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement;

- lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

- lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget général aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement ».

Dès lors, quelle que soit la dérogation à laquelle se réfère l'assemblée délibérante, il lui appartient de motiver avec précision cette décision. De plus, la subvention ne peut venir compenser un déficit.

En l'espèce, la Chambre constate que la commune de Bordeaux verse bien une subvention chaque année au budget annexe « régies Sports et Loisirs ». Cette subvention représente même une part prépondérante de ses produits (59 % des produits de gestion en 2008), bien qu'elle diminue en volume comme en proportion sur la période examinée.

Après avoir été votée au budget primitif, la subvention est payée sur la base d'un certificat réalisé par l'adjoint au maire rédigé ainsi (exemple pour 2007) : *« qu'il convient d'émettre le mandat de subvention d'équilibre concernant l'exercice 2007 sur le budget principal de la ville de Bordeaux, compte 65737, afin d'équilibrer le budget annexe « régie sports et loisirs » pour un montant de 3 450 050,70 €... ».*

La Chambre observe donc que :

- d'une part, la délibération du conseil municipal de la commune de Bordeaux relative au versement de la subvention ne se réfère à aucun des trois cas de dérogation autorisés ;
- et que, d'autre part, la délibération ne contient pas de précisions sur les modalités de calcul qui permettraient de rattacher le montant de la subvention aux dépenses spécifiques qui fondent justement le recours à une dérogation.

Pour une mise en conformité avec les règles précitées, la Chambre recommande la mise en place d'une comptabilité analytique qui permettrait d'évaluer avec davantage de précision l'incidence financière des contraintes particulières qui fondent le recours à l'un des trois cas de dérogation au principe d'interdiction de subventionnement des SPIC.

Au-delà de cette observation, la Chambre invite la ville à s'interroger sur la nature juridique de certaines des activités exercées par la régie des sports et des loisirs. Elles ne sont sans doute pas toutes à caractère industriel et commercial, en particulier celles effectuées en direction du monde scolaire ou du sport amateur. La qualification de SPIC de l'ensemble peut

donc logiquement finir par poser quelques difficultés de cohérence avec les règles relatives à ces services. Vous avez répondu être conscient de cette problématique et vouloir vous engager dans une réflexion sur la « *qualification juridique des services délégués pour mettre éventuellement leur fonctionnement en conformité avec les textes qui les régissent* ». La Chambre prend acte de cet engagement.

7.3 - Un mode de rémunération du régisseur intéressé susceptible de remettre en cause la qualification juridique du contrat

Il n'existe pas de définition légale ou réglementaire explicite de la régie intéressée. La doctrine s'accorde à reconnaître qu'il s'agit d'un contrat par lequel le cocontractant (le régisseur intéressé) s'engage à gérer un service public contre une rémunération composée d'une part fixe et d'une part calculée en fonction d'une formule d'intéressement aux résultats. L'originalité de ce contrat tient en ce que le régisseur intéressé exploite les ouvrages construits par la personne publique mais sans en assumer directement et totalement les risques financiers.

Ce type de convention ne peut toutefois être qualifié de délégation de service public, et non de marché public, que si la rémunération du cocontractant reste substantiellement liée aux résultats de l'activité, en vertu des dispositions de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales. La jurisprudence du Conseil d'État apprécie cependant avec souplesse ce critère.

En l'espèce, la rémunération prévue dans le premier des deux contrats successifs sur la période reposait sur le paiement :

- d'une part fixe de 100 000 € HT revalorisée de 2,5 % chaque année. Lors de la signature de la convention de 2002, cette part forfaitaire avait été fixée à 100 000 €, soit 10,2 % des recettes du budget prévisionnel de 2003. Par ailleurs, une rémunération forfaitaire de 20 000 € est venue s'ajouter tous les ans à partir de 2004 pour la seule gestion de la patinoire Pey Berland,
- d'une part variable qualifiée d'intéressement, égale à 50 % de l'amélioration du résultat d'exploitation par rapport au budget prévisionnel. L'intéressement reste toutefois plafonné à 75 % de la part fixe (hors patinoire Pey Berland).

L'intéressement semble donc bien ici lié à l'activité des équipements gérés (réduction du déficit issu du résultat de l'activité). Le risque financier encouru par le régisseur intéressé s'exprime en termes de manque à gagner s'il ne parvient pas à réduire le déficit prévisionnel. L'équilibre financier du contrat dépend pour lui de façon substantielle des recettes qu'il aura su réaliser ou des dépenses qu'il aura pu réduire.

Pour autant, cette partie de rémunération dépend en grande partie de la vraisemblance des prévisions en termes de résultat. Or ces prévisions sont effectuées par le régisseur intéressé lui-même : ce dernier présente chaque année aux services de la ville ses prévisions et le déficit attendu. Une sous-estimation de ce prévisionnel pourrait être de nature à relativiser l'objectivité de l'amélioration des résultats de l'activité et donc à garantir un « intéressement » quasiment automatique et donc finalement peu lié aux résultats. D'après les services de la ville, ce prévisionnel fait toutefois l'objet de discussions entre eux et la société AXEL VEGA avant d'être présenté au conseil municipal et voté par ce dernier.

Durant la période en examen couverte par ce premier contrat (2003 à 2007), la société AXEL VEGA n'a perçu un intéressement que pour l'activité des années 2003, 2004 et 2007. Lorsque cet intéressement a été versé, il a représenté entre 31 % (67 690 € en 2007) et 43 % (75 000 € en 2003) de la rémunération, soit une part substantielle de sa rémunération totale.

La convention de décembre 2007 (applicable à compter de l'année 2008) a révisé le niveau de la rémunération fixe et ajouté deux nouveaux critères pour le calcul de l'intéressement :

➤ la part fixe est portée à 135 000 € HT revalorisée de 2,5 % chaque année. Cette rémunération forfaitaire comprend cette fois celle de la gestion de la patinoire Pey Berland. La rémunération fixe représente alors 7 % du budget prévisionnel de 2008.

➤ la part variable, toujours plafonnée à 75 % de la part fixe, calculée sur le fondement des trois critères suivants (les deux derniers critères ayant été ajoutés à celui de la convention 2002) :

- un intéressement égal à 50% de l'amélioration du résultat d'exploitation par rapport au budget prévisionnel,
- une augmentation de la fréquentation pour chaque équipement,
- une qualité de la prestation du délégataire, appréciée par des enquêtes de satisfaction des usagers établies régulièrement.

L'ajout de ces deux critères aurait dû en principe renforcer le lien entre la part variable de la rémunération et le niveau de l'activité des équipements gérés.

Pour 2008, ces nouvelles modalités de calcul ont ainsi entraîné le versement d'un intéressement d'un montant total de 32 200 €, décomposé de la manière suivante :

- Sur l'amélioration du résultat d'exploitation
Le déficit réalisé étant supérieur au prévisionnel d'environ 175 000 €, aucun intéressement n'a été versé au titre du premier critère.

- Sur l'amélioration de la fréquentation 2008 : 28 000 €
L'appréciation de l'augmentation de la fréquentation se mesure ici non en fonction des résultats atteints lors de l'année ou des années précédentes, mais par référence à des seuils de fréquentation minimaux exprimés en nombre d'entrées ou d'heures de location. Or pour certains de ces équipements, les seuils minimaux sont particulièrement bas et même parfois sans commune mesure avec les niveaux de fréquentation observés lors des années précédentes. Dans ces conditions, le critère fixé pour recevoir une part d'intéressement est presque systématiquement satisfait. La Chambre observe donc que le lien entre l'amélioration du service et la part d'intéressement est ici distendu.

- Sur la qualité de la prestation : 4 200 €
La qualité de la prestation est appréciée sur le fondement d'enquêtes de satisfaction réalisées auprès des usagers. En 2008, six enquêtes ont été réalisées, lesquelles ont toutes donné lieu à félicitations. Or la Chambre remarque que les enquêtes sont conduites par le régisseur intéressé lui-même et non par la collectivité ou un

prestataire extérieur, ce qui est de nature à en relativiser l'objectivité, quand bien même l'enjeu financier reste faible comme vous le soulignez.

Au final, la Chambre observe que la part variable de la rémunération en fonction des résultats de l'activité, élément qui conditionne la qualification de délégation de service public par opposition à celle de marché public, dépend en l'espèce en grande partie d'éléments qui ne permettent pas d'apprécier en toute objectivité l'amélioration de l'activité par le régisseur intéressé. Ce constat est de nature à fragiliser la qualification juridique de cette convention en délégation de service public.

En réponse, vous avez déclaré envisager de réviser le niveau de fréquentation minimale, afin que ce critère puisse davantage refléter l'amélioration de la qualité du service, et de revoir avec le délégataire s'il est pertinent de conserver le dispositif des sondages en l'état. La Chambre prend acte de ces engagements.

7.4 - La non-conformité des modalités d'intégration des charges et des produits exécutés par le régisseur intéressé et ses conséquences

Jusqu'à très récemment, l'article R. 2222-5 du code général des collectivités territoriales disposait que : *« les entreprises qui exploitent des services en régie intéressée sont soumises, pour tout ce qui concerne l'exploitation et les travaux du premier établissement à exécuter pour le compte de l'autorité concédante, à toutes les mesures de contrôle et à la production de toutes les justifications que les règlements administratifs imposent aux régisseurs d'avances »*.

Les interprétations par la doctrine¹⁷ de ces dispositions considéraient que cela impliquait pour les régies intéressées notamment les obligations suivantes :

- la transmission à la fin de chaque mois à l'autorité délégante d'un état des charges et des produits, globalisés par compte et par nature. Après contrôle de ces états, l'ordonnateur de l'autorité délégante émet des titres de recettes et des mandats de dépenses de manière à intégrer ces opérations de la régie intéressée dans la comptabilité de la collectivité ou de l'établissement délégant,
- la transmission à la fin de chaque mois à l'autorité délégante de toutes les pièces justificatives utiles à ce dernier pour l'exercice de ses droits à déduction de la TVA afférente au mois concerné.

Cette interprétation est dorénavant confirmée par le décret n° 2010-918 du 3 août 2010 fixant les règles comptables applicables aux contrats qualifiés de régies intéressées. Ces dispositions contraignent à inscrire au contrat l'obligation de produire les pièces justificatives.

En l'espèce, les conventions successives de 2002 et 2007 ne contiennent pas de clause précise sur les modalités d'intégration des charges et des produits exécutés dans les comptes du budget annexe.

¹⁷ Voir notamment la réponse de la Direction générale de la comptabilité publique du 28 juin 2004 à une communication du Procureur général de la Cour des comptes en date du 9 mars 2004.

En pratique, chaque exercice donne lieu à une réintégration annuelle des opérations du régisseur intéressé dans les comptes du budget annexe. Cette intégration est même réalisée très tardivement, à la fin de l'exercice suivant celui où ces opérations ont été exécutées. Les pièces justificatives restent par ailleurs dans les locaux du régisseur intéressé.

Les recettes et dépenses ne sont pas réintégrées mensuellement dans les comptes de la régie et les pièces justificatives ne sont pas communiquées systématiquement à l'ordonnateur de l'autorité délégante. Ainsi, les pièces justificatives ne peuvent être transmises au comptable public conformément aux dispositions de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales. La Chambre observe que cette pratique n'est pas conforme aux règles en vigueur mais surtout qu'elle dénote un faible niveau d'implication de la ville dans le suivi et le contrôle de l'activité de son régisseur intéressé.

Par ailleurs, les conventions successives disposent que : *« sur la base du budget prévisionnel présenté, la collectivité procède chaque trimestre à une avance de trésorerie conforme aux prévisions de dépenses et de recettes figurant sur le compte prévisionnel. Une régularisation est effectuée en fin d'exercice, en fonction des montants effectivement constatés ».*

En pratique, cette régularisation consiste à comptabiliser la totalité des sommes dues par la ville au régisseur intéressé (déficit d'exploitation, dépenses d'investissements mobiliers) et celles que le régisseur intéressé doit rembourser à la ville (avances de trésorerie de 950 000 à 1,6 millions d'euros selon les exercices et reversement de TVA) et à en calculer le solde. Sur la période examinée, le solde issu de cette opération reste la plupart du temps à la charge du régisseur intéressé.

Techniquement, cette régularisation ne peut être faite qu'après intégration des charges et des produits exécutés par la société AXEL VEGA pour le compte du budget annexe de la ville. Dans les faits, elle est même réalisée en même temps. En conséquence, dans la mesure où la réintégration annuelle des charges et produits exécutés par le régisseur intéressé est tardive, la régularisation qui en découle l'est également (au plus tôt en fin d'exercice N+1). La Chambre constate ainsi que le reversement des avances de trésorerie, de même que les versements de TVA, sont effectués dans des délais beaucoup plus longs que ce qui est prévu dans la convention. Elle recommande donc de procéder à une réintégration mensuelle des charges et des produits exécutés par le régisseur intéressé, de façon à accélérer le processus de régularisation.

En réponse, vous avez indiqué que le délégataire sera informé des obligations qui lui incombent en vertu du décret n°2010-918 du 3 août 2010, afin qu'elles soient respectées à l'avenir. La chambre prend acte de cet engagement, tout en vous invitant à prendre les mesures rendant ce processus d'intégration effectif.

7.5 - La rémunération du régisseur intéressé constitue une charge ouvrant droit à TVA déductible

Les conventions successives de 2002 et 2007 prévoient chacune que la rémunération du régisseur intéressé (partie fixe et intéressement) doit faire l'objet d'une facturation majorée de la TVA. Interrogés sur ce point, les services de la ville ont répondu qu'ils ne disposaient pas de facture relative à cette rémunération.

La Chambre rappelle que la rémunération du régisseur intéressé est une charge de la régie et que la TVA correspondant à cette rémunération constitue une TVA déductible de la régie. Il appartient au régisseur intéressé d'établir, d'une part, la facture de sa rémunération majorée de la TVA et, d'autre part, de déduire cette TVA dès lors qu'il établit les déclarations de TVA pour le compte de la ville. La Chambre prend acte de votre engagement de vous conformer désormais à ces recommandations.

7.6 - Des contrôles financiers et matériels incomplets ou informels

Les deux conventions successives de 2002 et 2007 prévoient chacune des dispositions accordant à l'autorité délégante un pouvoir de contrôle général sur les renseignements fournis par le cocontractant.

En réponse aux questions portant sur la nature et la fréquence de ces contrôles, les services ont expliqué que leurs contrôles se limitaient à opérer un suivi des éléments financiers ou à des contrôles informels de la maintenance des équipements. Il ressort de ces constats que la collectivité ne se donne apparemment pas tous les moyens de contrôler effectivement les renseignements fournis par le régisseur intéressé au titre de ses divers comptes rendus, comme le préconisent pourtant les dispositions contractuelles.

S'agissant des dispositions relatives à la fin du contrat, la Chambre relève que les conventions précitées prévoient la possibilité pour la ville de demander la mise en place d'une caution bancaire pour couvrir les dépenses qui pourraient éventuellement être mises à la charge du cocontractant lors de l'inventaire des équipements à l'échéance du contrat. Les services de la ville ont déclaré qu'un tel cautionnement présentait peu d'utilité dès lors que les charges d'entretien des équipements incombent à la collectivité et qu'en conséquence, ils n'effectuaient pas de contrôles spécifiques à cette fin sur les équipements gérés par la société AXEL VEGA.

Il reste que la petite maintenance et l'entretien des installations sont à la charge du régisseur intéressé. Compte tenu du caractère très sommaire et non contradictoire de l'inventaire des équipements (simple liste décrivant les quantités et l'ancienneté des équipements sans appréciation de leur état), il est déjà difficile de cerner les obligations du régisseur au fur et à mesure de l'exécution du contrat. Il sera encore plus difficile de déterminer, à la fin du contrat, les dépenses incombant au régisseur intéressé. De plus, au vu de la rédaction de la clause contractuelle relative à la caution bancaire dans la convention de 2007, cette dernière ne pourra être exigée qu'après une expertise devant intervenir trois mois avant la fin du contrat. Dans ces conditions, il est peu probable que des dépenses puissent être mises à la charge du régisseur et il est encore moins probable qu'elles soient financièrement supportées par lui.

En réponse à ces observations, vous avez déclaré avoir pris conscience des progrès à accomplir en matière de contrôles financiers et matériels et qu'une réflexion était actuellement en cours pour définir un plan de contrôle. La Chambre en prend acte.

8 – LES RELATIONS AVEC LES GIRONDINS DE BORDEAUX

Selon les articles L. 122-1 et R. 122-1 du code du sport, toute association sportive qui participe habituellement à l'organisation de manifestations sportives payantes procurant des recettes annuelles d'un montant supérieur à 1,2 million d'euros ou qui emploie des sportifs dont le montant total des rémunérations annuelles excède 800 000 € constitue pour la gestion de ces activités

Conformément à ce schéma, le club de football des Girondins de Bordeaux est porté par une association et une société anonyme sportive professionnelle (SASP). L'association détient moins de 1 % du capital de la société. Le reste du capital (99,76 %) est détenu par la société M6 Foot, filiale du groupe M6 (lui-même contrôlé par le groupe de médias allemand Bertelsmann).

La commune de Bordeaux soutient à la fois l'association « Football Club des Girondins de Bordeaux » (ci-après dénommée l'association) qui gère les activités non commerciales et la SASP « Football Club des Girondins de Bordeaux » (ci-après dénommée SASP).

8.1 - Les subventions versées par la ville à l'association et à la SASP respectent les plafonds autorisés

L'article 19-3 de la loi n°84-610 du 16 juillet 1984, aujourd'hui codifié à l'article L. 113-2 du code du sport¹⁸, autorise les associations sportives ou les sociétés sportives à recevoir des subventions publiques pour des missions d'intérêt général, dans le cadre de conventions passées avec les collectivités territoriales qui les subventionnent.

L'article R. 113-1 du même code limite le montant maximum des subventions en provenance des collectivités locales ou de leurs groupements à 2,3 millions d'euros pour chaque saison sportive de la discipline concernée.

En l'espèce, la Chambre observe que ce plafond de 2,3 millions d'euros par an n'a pas été dépassé. Le montant total de subventions publiques perçues par l'association et la société s'est élevé à 1 185 450 € pour la saison 2006/2007, à 1 189 450 € pour la saison 2007/2008 et à 1 161 000 € pour la saison 2008/2009 (dont respectivement 762 450 €, 762 450 € et 736 000 € en provenance de la ville).

La chambre note par ailleurs que, comme de nombreux clubs de football en France, les Girondins de Bordeaux sont exonérés de la taxe sur les spectacles.

¹⁸ Codification par ordonnance n°2006-596 du 23 mai 2006 (JORF 25 mai 2006).

8.2 - L'amélioration des conditions d'octroi et de contrôle des subventions

L'article L. 113-2 précité du code du sport exige la conclusion d'une convention entre la personne publique qui apporte la subvention et l'association ou la société sportive bénéficiaire.

L'article R. 113-2 du code du sport pose quant à lui un certain nombre de conditions à l'obtention de subventions par les associations ou les sociétés sportives. Outre les bilans et comptes de résultat, un rapport retraçant l'utilisation des subventions versées par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre de la saison sportive précédente ainsi qu'un document prévisionnel qui indique l'utilisation prévue des subventions demandées doivent ainsi être annexés à la délibération qui décide l'octroi de la subvention.

En l'espèce, une convention annuelle de « participation au développement du sport » est signée chaque année par la ville avec l'association. Des conventions triennales de partenariat « Pratique du sport de haut niveau » sont également signées avec la SASP.

La chambre a relevé que les conventions signées tant avec l'association qu'avec la SASP laissaient apparaître quelques faiblesses jusqu'en 2009. Les missions d'intérêt général objet même des subventions sont notamment très peu détaillées dans la convention avec l'association. En outre, la Chambre relève l'absence d'évaluation des actions menées aussi bien par l'association que par la SASP. Enfin, les dispositifs de contrôle prévus dans les conventions ne sont pas mis en œuvre par la ville qui, pour s'exonérer de cette absence de mise en œuvre de vérifications, met en avant le rôle joué par les Girondins de Bordeaux « *dans le rayonnement de la ville ainsi que les retombées médiatiques bien supérieures au montant public alloué à ce sport* ».

Depuis 2009, s'agissant de l'association, les demandes de subventions doivent désormais comporter la justification des subventions versées par objectif, lesquels doivent faire l'objet d'une évaluation annuelle. De même, une nouvelle convention applicable sur les années 2009 à 2011 a été signée en juillet 2009 avec la SASP. Elle prévoit des engagements détaillés qui permettent dorénavant un suivi plus rigoureux de l'utilisation de la subvention.

La chambre note qu'il s'agit là d'un progrès certain pour effectuer le suivi des subventions versées. Elle précise toutefois que les contrôles financiers et l'évaluation des actions qui sont menés par ailleurs devront être conduits avec ou par les services de la ville, de manière à s'assurer de l'exactitude des renseignements fournis par l'association et la SASP.

Pour répondre à cette observation, vous avez indiqué envisager de renforcer les contrôles en instaurant :

- un suivi des indicateurs annexés au rapport de gestion, fourni chaque année avec le dossier de demande de subvention pour l'année n+1 au troisième trimestre de l'année n,
- une réunion annuelle de coordination avec les services municipaux concernés pour analyser ces indicateurs,
- une information annuelle au conseil municipal complétée des conclusions du contrôle financier prévu par la convention,

- un dispositif permettant d'isoler dans les comptes les achats de prestations de services par la collectivité (achat de places de matchs essentiellement) de manière à vérifier que le montant de ces achats ne dépasse pas les seuils prévus par les articles L.113-3 et R.113-6 du code du sport.

La Chambre en prend acte.

8.3 - La faiblesse des redevances d'utilisation des équipements communaux au regard des charges supportées par la ville

En application de l'article L.2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, l'occupation par une société sportive d'installations municipales présente a priori un caractère lucratif. Lesdites installations appartenant au domaine public communal¹⁹, leur occupation doit donc donner lieu, outre la signature d'une convention d'occupation privative du domaine public, à la facturation d'une redevance.

La circulaire Intérieur - Jeunesse et Sports du 29 janvier 2002 relative aux concours des collectivités territoriales aux clubs sportifs, antérieure au code général de la propriété des personnes publiques, indique que si les collectivités sont libres de déterminer le montant de la redevance par délibération, il est nécessaire que ce montant tienne compte à la fois des avantages procurés à l'occupant²⁰ (telles par exemple les recettes provenant de l'exploitation de l'équipement par l'intermédiaire de contrats publicitaires) et des coûts supportés par la collectivité pour l'entretien et le fonctionnement courant des équipements concernés.

Le juge administratif a même précisé que « *les redevances pour occupation privative d'une dépendance domaniale doivent être calculées en tenant compte des avantages de toute nature qu'elle procure à son bénéficiaire et, le cas échéant, à titre indicatif, de sa valeur locative* » et que « *les avantages tirés de l'occupation d'un complexe sportif s'apprécient notamment au regard des recettes tirées de son utilisation telles que la vente des places et des produits dérivés aux spectateurs, la location des emplacements publicitaires et des charges que la collectivité publique supporte telles que les amortissements, l'entretien et la maintenance calculés au prorata de l'utilisation d'un tel équipement* »²¹.

- **Le stade Chaban Delmas**

Une convention a été signée le 28 mai 1999 entre la ville et la SASP. Elle réglait la mise à disposition des installations du stade Chaban Delmas pour toutes les rencontres organisées dans le cadre du championnat de France professionnel, de la coupe d'Europe, de la coupe de la Ligue, des matchs amicaux et de toutes autres compétitions sportives concernant l'équipe professionnelle.

Selon les termes de cette convention de 1999, la mise à disposition est réalisée moyennant, pour chaque rencontre, le paiement par la société sportive des différentes taxes en vigueur et d'une redevance égale à 2 % de la recette « spectateurs » nette pour les matchs à

¹⁹ Du fait de leur affectation à un service public et de leur aménagement spécial (CE 13 juillet 1961 Ville de Toulouse).

²⁰ Condition reprise expressément à l'article L.2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

²¹ Cour administrative d'appel de Lyon, 12 juillet 2007, *Ville de Lyon*.

caractère national et de 4 % pour les matchs de la coupe d'Europe. Seules sont ainsi prises en compte les recettes tirées de la vente des billets. Une redevance minimale moyenne par match de 3 812 € est garantie à la commune (plancher systématiquement dépassé).

Les redevances perçues par la ville se sont élevées à 200 920 € en 2006, 152 880 € en 2007, 250 418 € en 2008 et 243 433 € en 2009. A la suite de l'installation de deux écrans en 2007, un avenant à la convention prévoit en outre le versement d'une redevance complémentaire de 150 000 € par saison, sur quatre saisons uniquement (de 2007 à 2010).

La chambre souligne que le montant des redevances perçues par la ville est très inférieur aux coûts de fonctionnement du stade qui, d'après les données transmises par les services de la ville, atteignent 645 178 € en 2006, 714 891 € en 2007 et 724 849 € en 2008 (dépenses diverses, fluides et frais de personnel). Les dépenses d'investissement ont quant à elles représenté plus de 3 millions d'euros entre 2003 et 2008.

L'ensemble de ces charges témoignent du décalage important entre les frais pris en charge par la ville et le montant de la redevance demandée à la SASP qui demeure l'utilisateur quasi-exclusif du stade.

Une nouvelle convention a été signée en 2009 (délibération du 20 juillet 2009). Elle maintient le principe de la redevance correspondant à 2 % de la recette « spectateurs » nette et ce, quelle que soit la nature de la rencontre (matchs nationaux ou non). La chambre souligne toutefois que la suppression de la redevance de 4 % sur les matchs de la coupe d'Europe dans cette nouvelle convention représente déjà sur les trois premiers matchs de ce niveau pour la saison 2009-2010 (30 septembre, 21 octobre et 25 novembre) un manque à gagner de 65 292 €.

Les modalités de calcul de la redevance minimale moyenne par match ont également été modifiées. La nouvelle convention est ainsi rédigée : « à la fin de chaque saison sportive un état récapitulatif des redevances versées à chaque match sera dressé, le cumul en sera effectué, une moyenne par match sera calculée. Si celle-ci est inférieure à 100 000 €, une redevance complémentaire sera versée par la SASP afin qu'elle soit atteinte ». La lecture de cette clause laisse penser qu'il s'agit d'un minimum de 100 000 € en moyenne par match. Or il a été précisé à la chambre que cette somme de 100 000 € doit se comprendre comme un minimum global à atteindre dans l'année et non pas par match. La Chambre constate que cette interprétation est bien moins favorable à la ville alors qu'elle est loin de ressortir clairement des termes de ladite clause.

La chambre observe au final que la nouvelle convention est donc globalement plus défavorable encore à la ville que ne l'était la précédente puisqu'elle réduit la redevance calculée sur les entrées (2% au lieu de 4% sur les matchs de coupe d'Europe), et qu'elle ne prend toujours pas en compte l'ensemble des avantages que retire l'occupant de l'équipement (recettes publicitaires, location de loges situées à la partie supérieure de la tribune d'honneur, occupation d'espaces du stade permettant la vente d'objets dérivés ou de produits alimentaires, etc.).

A titre de comparaison, le rapport public thématique de la Cour des comptes sur les clubs sportifs professionnels a relevé que la mise à disposition du stade vélodrome à l'Olympique de Marseille donnait lieu depuis 2007 à une redevance forfaitaire de 41 500 € par match (788 500 € par an). Le stade Gerland est quant à lui mis à disposition de

l'Olympique lyonnais pour une redevance minimale de 30 600 € à laquelle s'ajoute un loyer additionnel si le nombre de spectateurs payants est supérieur à 15 000, dispositif mis en œuvre suite à une décision du tribunal administratif de Lyon du 13 juillet 2006, confirmée en appel le 12 juillet 2007.

- Le site du Haillan

Le site du Haillan, composé d'un bois, de terrains de sports, de vestiaires, d'un centre de formation et du château Bel Air, est également mis à la disposition de l'association et de la SASP sur le fondement d'une convention d'occupation signée en mai 1999 moyennant une redevance de 53 357 € révisable. Cette dernière a été ramenée à 15 245 € à la suite de l'engagement de la SASP de réaliser sur le château des travaux « *normalement du ressort du propriétaire* » de plus d'1 million d'euros.

Par ailleurs, les dépenses prises en charge par la ville en application de la convention de mise à disposition représentent les montants suivants : 373 206 € en 2006, 523 983 € en 2007 et 405 975 € en 2008.

La chambre relève ici encore la faiblesse de la redevance demandée au regard des charges supportées par la ville. Cet avantage s'ajoute à celui consenti pour l'utilisation du stade.

La chambre attire donc l'attention de la ville sur le fait que le caractère insuffisant des redevances, au regard des dispositions du code de la propriété des personnes publiques et de la jurisprudence précitées, l'expose au danger d'un recours contentieux.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, il a été souligné que les redevances étaient certes faibles par rapport à ce qui pouvait être observé dans d'autres clubs de première division, mais qu'en contrepartie, la subvention versée était elle-même faible. Dans le cadre de la procédure contradictoire, vous avez également ajouté qu'il serait possible de rehausser les niveaux de la subvention versée et des redevances perçues mais qu'il s'agirait alors d'un exercice artificiel. Ces réponses montrent à quel point ces deux éléments, pourtant totalement distincts en droit et dans leurs objectifs, sont néanmoins confondus par la ville pour qui la faiblesse de la redevance représente l'équivalent d'un soutien financier.

Or, les dispositions du code du sport précitées et relatives aux subventions visent à circonscrire les financements publics aux seules missions d'intérêt général conduites par des organismes intervenant à titre principal dans le secteur privé. Contrairement aux arguments avancés en réponse par l'ordonnateur, elles n'ont pas pour objet d'assurer la libre circulation des biens et des personnes dans l'Union européenne.

Ainsi, en effectuant un parallèle entre l'avantage économique accordé aux Girondins de Bordeaux par le faible niveau des redevances perçues par la ville et le faible montant de subventions versées en contrepartie, la ville s'expose de surcroît au danger de voir cet avantage économique requalifié en subvention en nature qui se trouvera ainsi sans lien avec les missions d'intérêt général confiées à l'association et à la SASP.

9- L'AUDITORIUM

L'Orchestre National Bordeaux Aquitaine se produit depuis une trentaine d'années au Palais des Sports à Bordeaux. Consciente du caractère inadéquat du lieu pour ce type de prestations, la ville cherche depuis quelques années à se doter d'un véritable auditorium.

Le présent projet est issu de l'initiative d'un opérateur privé, le promoteur immobilier M. Michel Ohayon. Ce dernier a acquis la maîtrise foncière de l'emplacement d'un ancien cinéma, avec pour ambition de réaliser un complexe immobilier comprenant notamment des logements et des espaces de bureaux. La configuration des lieux a conduit le promoteur à inclure dans le programme un espace réservé aux activités culturelles à la place de l'ancien cinéma. Ce projet devenait alors susceptible de répondre aux attentes de la ville en matière de salle de spectacle dédiée à la musique classique.

Le programme initial présenté en 2004 comprenait ainsi 23 logements, un ensemble de bureaux, un parking de 76 places réservées aux occupants de l'immeuble et la salle d'auditorium. Cette dernière a fait l'objet d'une offre à la ville pour un prix de 24,15 millions d'euros hors taxe en décembre 2004. Par délibération du 13 décembre 2004, le conseil municipal a approuvé ce montant ainsi que le principe de l'acquisition selon une formule de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

Ce projet a ensuite fait l'objet de modifications, en particulier pour agrandir l'espace réservé à l'auditorium et pour transformer le parking privatif en un parking public d'une capacité de 400 places sur sept niveaux²². S'agissant de la salle d'auditorium, les modifications ont entraîné un surcoût de 650 000 €. Le délai de livraison est quant à lui passé de 24 à 36 mois. Le 4 juillet 2005, le conseil municipal a pris acte de ces changements et autorisé le maire à signer cette VEFA. Cette dernière a été conclue le 21 octobre 2005, pour un prix ferme et définitif de 24,8 millions d'euros hors taxes²³.

9.1 - Un montage juridique inhabituel mais en l'espèce régulier

La VEFA est l'un des contrats de vente d'immeubles à construire prévu par le code de la construction et de l'habitation (articles L. 261-3 et R. 261-1 du CCH). Elle est définie par l'article 1601-3 du code civil qui dispose que : *« la vente en l'état futur d'achèvement est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux »*.

²² Un permis de construire spécifique à ce parc de stationnement a été déposé le 11 mai 2005.

²³ A noter que l'État et la région Aquitaine ont accepté de participer au financement de cet équipement à hauteur respectivement de 2,3 millions d'euros et 1,5 millions d'euros.

Tout en réaffirmant le principe essentiel d'un usage possible de la VEFA par une personne publique, son utilisation a été progressivement encadrée par la jurisprudence du Conseil d'Etat²⁴. Ce dernier considère notamment que ce type de montage financier cesse d'être licite dès lors que « *tout à la fois, l'objet de l'opération est la construction même d'un immeuble pour le compte de la personne publique en cause, l'immeuble est entièrement destiné à devenir sa propriété et qu'il a enfin été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique* »²⁵.

Le choix de la VEFA pour l'acquisition de cet auditorium a précisément été mis en cause dans le cadre d'un recours exercé par des riverains devant le tribunal administratif de Bordeaux. Ce dernier a toutefois estimé que « *l'opération litigieuse, qui ne porte que sur 72 % de l'ensemble des surfaces à construire, ne peut être regardée comme consistant en la construction même pour le compte de la commune de Bordeaux d'un immeuble entièrement destiné à devenir sa propriété et conçu en fonction de ses besoins propres : que par la suite, la commune de Bordeaux pouvait légalement recourir à ce procédé d'acquisition de droit privé* ».

La Chambre souligne donc que le recours inhabituel à une VEFA, quelque peu risqué au moment de sa conclusion au vu des critères posés par la jurisprudence, a finalement été considéré comme régulier par le juge administratif.

9.2 - Un contrat conclu en principe pour un prix ferme et définitif et un délai de livraison fixé à 36 mois

La vente a été consentie moyennant le prix de 24,8 millions d'euros hors taxes, soit 29,6 millions d'euros toutes taxes comprises, prix non révisable et non actualisable. Ce prix a commencé à être payé, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, conformément aux dispositions précitées de l'article 1601-3 du code civil. En novembre 2008, environ 60 % du prix a ainsi déjà été versé au maître d'ouvrage. L'interruption des travaux a ensuite entraîné la suspension des paiements. La Chambre souligne au passage la vigilance de la ville qui a pris soin de s'assurer de la réalisation effective des tranches de travaux prévues au contrat pour procéder aux paiements correspondants.

Par ailleurs, l'acte de vente prévoit un délai de livraison de 36 mois. Une clause du contrat permet de repousser ce délai pour des causes légitimes limitativement énumérées. Au-delà de ce délai et sauf cause légitime de suspension de travaux, une pénalité de 0,5 % du montant total du prix toutes taxes comprises par mois de retard peut être appliquée (plafonnée à 5 % du coût de l'ouvrage).

²⁴ Notamment CE 8 février 1991 Région Midi-Pyrénées/Syndicat de l'architecture de la Haute-Garonne et autres.

²⁵ Avis du CE, section de l'intérieur et section des travaux publics réunies, n° 356 960 du 31 janvier 1995.

9.3 - Un délai de livraison en pratique largement repoussé et un prix finalement revu à la hausse

Les travaux débutés à l'automne 2005 ont été interrompus à plusieurs reprises entraînant un retard cumulé estimé à ce jour à trois ans et cinq mois (la livraison est aujourd'hui envisagée au printemps 2012 au lieu de fin octobre 2008).

Les premières interruptions intervenues ont été, semble-t-il, imputables à des causes légitimes de suspension du délai contractuel (campagnes de désamiantage et fouilles archéologiques), sans toutefois qu'aucun certificat de l'architecte ou du maître d'œuvre n'ait été établi pour en déterminer la durée exacte.

D'autres incidents, manifestement non prévus au nombre des causes légitimes de prolongation du délai contractuel, ont entraîné de nouvelles interruptions du chantier.

Sollicitée en 2008 par un courrier du maître d'ouvrage demandant un allongement du délai et une participation financière complémentaire, la ville a rappelé en réponse le caractère ferme et définitif du prix et souligné le fait qu'aucune cause légitime de suspension du délai n'était mentionnée à l'appui de la demande. La Chambre ne peut qu'approuver la fermeté de cette position.

Toutefois, la Chambre constate que par délibération en date du 19 juillet 2010, le conseil municipal vous a autorisé à signer un avenant à l'acte d'acquisition en VEFA qui prévoit une série d'adaptations au projet pour un montant de 1 691 000 € hors taxes, soit une augmentation de 6,81 % par rapport au prix convenu en 2005.

Vous justifiez cette décision du fait que les modifications proposées par le maître d'ouvrage permettent notamment d'améliorer le caractère polyvalent de l'équipement, de façon à ce qu'il puisse accueillir un plus large éventail de types de concerts. Vous ajoutez que *« au regard du coût modéré de l'ouvrage, la ville a écarté certaines des améliorations proposées qui ne lui paraissaient pas correspondre à une vraie plus-value qualitative, et en a accepté d'autres (...) »*. La Chambre constate donc que la ville a finalement accepté d'augmenter le prix de l'équipement comme le souhaitait le maître d'ouvrage, mais en contrepartie d'un certain nombre d'améliorations non prévues au contrat d'origine.

La chambre s'étonne par ailleurs de ce que le paiement de ces options intervienne à hauteur de 60 % dès la signature de l'avenant, soit bien avant la réalisation effective des travaux envisagés. Vous avez indiqué en réponse qu'il a été choisi de lier l'échéancier du paiement des options sur celui du contrat de VEFA dont le prix de vente a été libéré à hauteur de 60%. La chambre note que ce choix s'inscrit en contradiction avec les dispositions précitées de l'article 1601-3 du code civil.

Enfin, la Chambre a constaté que cette délibération n'apportait aucune nouvelle précision sur la question des délais de livraison.

9.4 - Des intérêts de retard difficiles à liquider

Le contrat de vente prévoit que pour apprécier les causes légitimes de prolongation du délai de livraison, « *les parties d'un commun accord déclarent s'en rapporter dès à présent à un certificat établi sous sa propre responsabilité par le maître d'œuvre ou l'architecte ayant la direction des travaux* ». La Chambre observe que, malgré les différentes interruptions du chantier, de tels certificats n'ont jamais été établis.

Sans ces certificats, il sera très difficile de procéder au décompte du retard de livraison ouvrant droit à la pénalité contractuelle et au calcul de cette pénalité.

Sur ce point, les services de la ville indiquent que « *le décompte des pénalités prévues dans l'acte de VEFA fera l'objet d'un traitement en fin de dossier d'acquisition par la ville. Aucune exonération n'a été décidée à ce jour* ».

La Chambre constate ainsi que la question des intérêts de retard n'est de toute évidence pas la priorité de la ville dont la principale préoccupation reste de voir l'auditorium achevé. La Chambre prend toutefois acte de votre engagement de ne pas éluder la question des intérêts de retard qui se posera à la fin du chantier.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise au préfet et au directeur régional des finances publiques d'Aquitaine et du département de la Gironde, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'expression de ma considération distinguée.



Franc-Gilbert BANQUEY
conseiller maître
à la Cour des comptes