

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

Conseillers en exercice : 65
Reçu en Préfecture le : 06/11/2024
ID Télétransmission : 033-213300635-20241105-138842-DE-1-1

**Séance du mardi 5 novembre
2024
D-2024/323**

Date de mise en ligne : 07/11/2024

certifié exact,

Aujourd'hui 5 novembre 2024, à 10h07,

le Conseil Municipal de la Ville de Bordeaux s'est réuni à Bordeaux, sous la présidence de

Monsieur Pierre HURMIC - Maire

suspension de séance de 13H09 à 14H13 et de 17H58 à 18H06

Etaient Présents :

Monsieur Pierre HURMIC, Madame Claudine BICHET, Monsieur Stéphane PFEIFFER, Madame Camille CHOPLIN, Monsieur Didier JEANJEAN, Madame Delphine JAMET, Monsieur Mathieu HAZOUARD, Madame Harmonie LECERF MEUNIER, Madame Sylvie SCHMITT, Monsieur Dimitri BOUTLEUX, Madame Nadia SAADI, Monsieur Bernard G BLANC, Madame Céline PAPIN, Monsieur Olivier CAZAUX, Madame Pascale BOUSQUET-PITT, Monsieur Olivier ESCOTS, Madame Fannie LE BOULANGER, Monsieur Vincent MAURIN, Madame Sylvie JUSTOME, Monsieur Dominique BOUISSON, Madame Sandrine JACOTOT, Madame Françoise FREMY, Madame Tiphaine ARDOUIN, Monsieur Baptiste MAURIN, Madame Marie-Claude NOEL, Monsieur Didier CUGY, Madame Véronique GARCIA, Monsieur Patrick PAPADATO, Madame Pascale ROUX, Madame Brigitte BLOCH, Madame Isabelle ACCOCEBERRY, Madame Isabelle FAURE, Monsieur Francis FEYTOUT, Madame Eve DEMANGE, Monsieur Maxime GHESQUIERE, Monsieur Matthieu MANGIN, Monsieur Guillaume MARI, Madame Marie-Julie POULAT, Monsieur Jean-Baptiste THONY, Monsieur Radouane-Cyrille JABER, Monsieur Marc ETCHEVERRY, Monsieur Maxime ROSSELIN, Madame Léa ANDRE, Monsieur Maxime PAPIN, Madame Béatrice SABOURET, Monsieur Nicolas FLORIAN, Madame Alexandra SIARRI, Madame Anne FAHMY, Monsieur Aziz SKALLI, Monsieur Thomas CAZENAVE, Monsieur Fabien ROBERT, Monsieur Guillaume CHABAN-DELMAS, Monsieur Nicolas PEREIRA, Monsieur Philippe POUTOU, Madame Myriam ECKERT,

Monsieur Cyrille JABER présent jusqu'à 11H35, Monsieur Maxime ROSSELIN présent jusqu'à 12H00, Monsieur Nicolas PEREIRA présent jusqu'à 13H09, Monsieur Monsieur Thomas CAZENAVE présent sauf de 12H10 à 14H13, Monsieur Francis FEYTOUT présent sauf de 14H13 à 16H00, Madame Brigitte BLOCH présente à partir de 11H49, Monsieur Didier CUGY présent à partir de 12H43 et Madame Marie-Julie POULAT présente à partir de 14H18.

Excusés :

Monsieur Laurent GUILLEMIN, Madame Servane CRUSSIÈRE, Monsieur Stéphane GOMOT, Madame Charlee DA TOS, Monsieur Pierre De Gaétan NJIKAM MOULIOM, Madame Nathalie DELATTRE, Madame Géraldine AMOUROUX, Monsieur Marik FETOUH, Madame Catherine FABRE, Madame Evelyne CERVANTES-DESCUBES,

***Rapport d'observation définitive de la chambre régionale des
comptes Nouvelle Aquitaine - Commune de Bordeaux -
Exercices 2017 et suivants - Information du Conseil Municipal***

Madame Delphine JAMET, Adjointe au Maire, présente le rapport suivant :

Mesdames, Messieurs,

Conformément à la législation en vigueur et suite au courrier du président de la chambre régionale des comptes de la Nouvelle Aquitaine, vous trouverez annexé ci-après le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bordeaux concernant les exercices 2017 et suivants.

J'attire votre attention sur le caractère confidentiel de ce document jusqu'à sa publication.

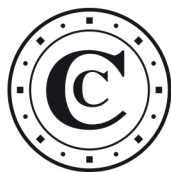
Je vous prie de bien vouloir en prendre acte.

INFORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL

Fait et Délibéré à Bordeaux, le 5 novembre 2024

P/EXPEDITION CONFORME,

Madame Delphine JAMET



Le président

Bordeaux, le 10 octobre 2024

à

Monsieur Pierre Hurmic
Maire de la commune de Bordeaux
Hôtel de Ville – Place Pey Berland
33000 Bordeaux

pierre.hurmic@mairie-bordeaux.fr
ca.jelowicki@mairie-bordeaux.fr

Dossier suivi par : Myriam Lagarde, greffière de la 1re section

Tél. : 05 56 56 47 00

Mél. : na-greffe@crtc.ccomptes.fr

Nos références à rappeler KSP GD240353 CRC

Contrôle n° 2023-000794

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bordeaux

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bordeaux concernant les exercices 2017 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Il conviendra d'inscrire ce document à l'ordre du jour de votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Ce document sera publié sur le site internet des juridictions financières une fois présenté à votre organe délibérant et au plus tard dans un délai de deux mois suivant la présente notification, conformément à l'article L. 243-6 du code des juridictions financières. Je vous rappelle cependant que, jusqu'à sa publication, ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

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

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques de Nouvelle-Aquitaine.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

.../...

En application de ce même texte, « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

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



Paul Serre
conseiller maître à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BORDEAUX

(Département de la Gironde)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 15 juillet 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
PROCÉDURE	8
1 LA QUESTION DES CHARGES DE CENTRALITÉ ET DE LEUR DYNAMIQUE	9
1.1 La centralité	9
1.2 La centralité, une question qui divise les élus au sein du territoire de Bordeaux-Métropole	14
1.3 Le transfert à la métropole des équipements associés à une compétence métropolitaine de plein droit	15
1.4 Les équipements communaux susceptibles d'être qualifiés d'intérêt métropolitain et transférés à la métropole	19
2 LA POLITIQUE DE SUBVENTIONNEMENT	26
2.1 La procédure d'attribution des subventions	26
2.2 Les bénéficiaires de prestations en nature	28
2.3 Les garanties d'emprunt au profit des organismes satellites	29
2.4 La mise en place d'une stratégie cohérente de contrôle	30
3 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	32
3.1 Méthodologie	32
3.2 Une hausse des effectifs et de la masse salariale	33
3.3 Le temps de travail	37
3.4 Un régime indemnitaire morcelé porteur de dysfonctionnements	42
3.5 Des services administratifs rattachés à tort au cabinet du maire	47
4 UNE SITUATION FINANCIÈRE SAINTE, DES DÉFAUTS DE MAÎTRISE DES PROCESSUS BUDGÉTAIRES, COMPTABLES ET FINANCIERS	50
4.1 Le suivi des recommandations en matière de sincérité et de qualité comptable	51
4.2 Un suivi de l'actif immobilisé d'environ 2,4 Md€ à construire	56
4.3 Une dégradation du délai global de paiement, associée à une chaîne de la dépense défectueuse	64
4.4 La nécessité d'une profonde réforme des processus comptables et financiers portée par la commune et les services communs métropolitains	75
4.5 Une situation financière saine, mais des équilibres à surveiller	77
5 SUIVI DES AUTRES RECOMMANDATIONS	82
ANNEXES	84
Annexe n° 1. Glossaire	85
Annexe n° 2. Ressources humaines	89
Annexe n° 3. Évaluation des charges nettes de transfert de l'Opéra national de Bordeaux	92

Annexe n° 4. Évaluation des charges nettes de transfert de l'École supérieure des Beaux-Arts de Bordeaux (Ebabx) et de la compétence enseignement supérieur associée.....	93
Annexe n° 5. Typologies des biens historiques et culturels et leurs modes de comptabilisation	94
Annexe n° 6. Une situation financière saine, mais des équilibres à surveiller.....	96
Annexe n° 7. Tableaux détaillés d'analyse financière	109
Annexe n° 8. éléments de justification permettant d'appréhender certains équipements culturels ou sportifs susceptibles d'être qualifiés d'intérêt métropolitain	111
Annexe n° 9. Synthèse des recommandations émises par le cabinet externe en charge du contrôle de deuxième niveau des organismes satellites subventionnés	113
Annexe n° 10. Brève présentation de la commune de Bordeaux	114
Annexe n° 11. Panorama du soutien financier	117
Annexe n° 12. Rappel des principes et obligations en matière d'amortissement	119
Annexe n° 13. Tableaux relatifs à la valorisation de l'actif	121
Annexe n° 14. Évolution du délai global de paiement moyen, dont composantes ordonnateur et comptable public	123
Annexe n° 15. Comparaison entre le circuit de la dépense traditionnel et en mode SFACT.....	124
Annexe n° 16. Organigramme commun Bordeaux-Métropole – ville de Bordeaux (mis à jour le 20 septembre 2017)	125
Annexe n° 17. Organigramme commun Bordeaux-Métropole – ville de Bordeaux (mis à jour le 1 ^{er} septembre 2023)	126

SYNTHÈSE

Bordeaux, ville touristique inscrite au patrimoine mondial de l'Unesco et neuvième commune française par sa population, a renoué depuis 2000 avec la croissance de sa population, amplifiée par le phénomène de métropolisation, qui n'est pas sans conséquence sur les équipements à mettre à la disposition des habitants.

Les charges de centralité supportées par la ville de Bordeaux

Ville-centre de la métropole de Bordeaux-Métropole, elle rassemble un nombre important d'équipements culturels et sportifs et supporte à ce titre des charges de centralité, dynamiques dans le temps. C'est le cas par exemple de l'Opéra national de Bordeaux ou du stade Jacques Chaban-Delmas. Le transfert de ces équipements, qui sont liés à une compétence métropolitaine ou pourraient être qualifiés d'intérêt métropolitain, a été jusque-là différé. Depuis 2022, Bordeaux souhaite la prise en compte par la solidarité métropolitaine de 15 équipements. S'ajoute à cette problématique des équipements sportifs et culturels reconnus d'intérêt métropolitain pour lesquels le fonctionnement reste à ce jour à la charge de la commune. La commune et son intercommunalité pourraient clarifier le périmètre des transferts des équipements.

Dans la présente répartition des équipements, il faut souligner que Bordeaux perçoit des redevances annuelles d'occupation du domaine public extrêmement basses pour le centre d'entraînement des Girondins de Bordeaux. C'était aussi le cas s'agissant du stade Chaban-Delmas affecté à l'Union Bordeaux Bègles, mais une convention votée le 9 juillet 2024 est venue régulariser cette situation, à compter du 1^{er} septembre 2024.

Un volume important de subventions attribuées par la ville

Le niveau des subventions versées par Bordeaux est historiquement élevé (près de 81 M€ en fonctionnement, par an). Il correspondait, en 2021, à près du double de la moyenne des communes relevant de la même strate de référence. La commune a confié à son inspection générale des services (IGS), la construction progressive de trois niveaux de contrôle, y compris un contrôle approfondi de quatre organismes ou satellites par an. La chambre régionale des comptes encourage la poursuite de cette organisation, cohérente et indispensable à une plus grande maîtrise des risques.

Un régime indemnitaire à clarifier

Bordeaux compte un effectif de plus de 3 400 équivalents temps plein travaillés (ETPT), en augmentation depuis 2017 (+ 193 ETPT) pour renforcer les filières technique, administrative et la police municipale et répondre à la dynamique de son développement. Cette tendance explique une partie de l'augmentation de la masse salariale (+ 12,5 % sur la période), à laquelle contribuent la mise en œuvre du pacte de progrès social, la revalorisation du régime indemnitaire dans le cadre du passage au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), ou le parcours professionnel, carrières

et rémunérations. La clarification des différentes composantes du régime indemnitaire des agents, recommandée lors du précédent contrôle de la chambre, aurait dû trouver une solution à travers la mise en œuvre du RIFSEEP, mais ce dernier est composite, peu lisible, porteur d'anomalies. La composante du complément indemnitaire annuel n'est par ailleurs pas effective.

L'organisation des services

En matière d'organisation des services enfin, la chambre régionale des comptes a constaté le rattachement au cabinet du maire d'un grand nombre d'agents (94 en 2022), depuis au moins 2017. Cette situation est irrégulière, ces agents devraient être placés sous l'autorité hiérarchique du directeur général des services (DGS). La chambre régionale des comptes recommande donc à la commune de revoir son organisation administrative afin que le cabinet n'intervienne pas dans la gestion des services et que les agents qui le composent soient hiérarchiquement rattachés au DGS.

La dégradation des délais de paiement

Dans un contexte normatif inexistant et donc non contraignant, la commune a souhaité s'inscrire dans une démarche de certification de ses comptes. Parallèlement, la direction régionale des finances publiques de Nouvelle-Aquitaine conjointement avec l'IGS de la ville, ont mené un audit afin de déterminer les raisons du fort délai global de paiement, que le rapport de la chambre de 2016 avait déjà souligné. De ces audits a émergé la nécessité d'engager une réforme systémique concernant une grande partie des processus comptables, budgétaires et financiers. De surcroît, la collectivité n'assure que partiellement (un sixième) le paiement pourtant obligatoire des intérêts moratoires élevés qui sanctionnent ses retards de paiement (3,5 millions d'euros M€ d'intérêts dus entre 2020 et 2022), ce qui peut fragiliser la situation financière de ses fournisseurs. Au regard de ces carences et de leurs conséquences financières et juridiques, un plan d'actions interservices a, selon l'ordonnateur, été validé pour une mise en œuvre rapide, en lien avec le comptable public. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est voulu rassurant sur ce point et sur les démarches pour y remédier.

Une situation financière saine

Bordeaux bénéficie d'une situation financière saine avec environ 380 M€ de produits annuels (2022), un autofinancement en progression sur la période, et une dette limitée à 4,9 années de remboursement (2022). Elle devra rester toutefois attentive à certains équilibres. En effet, si en début de période les produits de gestion, portés par les ressources fiscales, augmentent plus vite que les charges, cette tendance s'est inversée à compter de 2019. Par ailleurs, la commune devra rester attentive à l'évolution de sa trésorerie dont le haut niveau est aujourd'hui trompeur et qui sera amené à évoluer à la baisse lorsque la collectivité respectera le plafond légal du délai de paiement.

RECOMMANDATIONS

Suivi de l'état de l'avancement des recommandations et rappels d'obligations juridiques formulés dans le rapport d'observations définitives du 29 janvier 2018

Précédentes recommandations

- 1 Accroître les contrôles sur pièces et sur place des satellites associatifs les plus aidés, ou de ceux jugés les plus fragiles, en vue de vérifier de façon détaillée leur situation financière et le respect des engagements pris ; mentionner dans les conventions de subventionnement, la valeur des prestations en nature pour afficher l'aide totale apportée. **[mise en œuvre]**
- 2 Préparer un plan d'évolution des effectifs et afficher des objectifs plus détaillés en termes de cibles d'emplois par service non mutualisé de façon à anticiper les évolutions des charges de personnel. **[mise en œuvre]**
- 3 En matière indemnitaire, regrouper dans un seul document à actualiser annuellement, l'ensemble des rémunérations accessoires ; supprimer les primes de fonctions ou de sujétions impossibles à relier à une indemnité réglementaire ; les compenser éventuellement par un abondement de l'une des primes du régime dit de grade dans la limite des enveloppes annuelles ; et mieux les coordonner avec la NBI afin d'éviter de rémunérer à deux titres la même fonction ou sujétion. **[mise en œuvre partielle]**
- 4 Recourir aux instruments de gestion des rémunérations aujourd'hui inusités tels que la modulation de certaines indemnités au vu des résultats obtenus, et éventuellement la réduction des taux de promotion. **[Devenue sans objet]**
- 5 Établir un bilan annuel détaillé de l'utilisation des véhicules et vérifier périodiquement l'adéquation de la taille du parc automobile aux besoins. **[mise en œuvre]**
- 6 Extraire du bilan toutes les créances devenues caduques en liaison avec le comptable public. **[mise en œuvre]**
- 7 Vérifier le bienfondé des créances détenues sur d'autres collectivités et s'efforcer d'en obtenir le paiement, le cas échéant en recourant aux procédures d'inscription d'office (article L. 1612-15 du CGCT) ou de mandatement d'office (article L. 1612-16 du CGCT) ; faire compléter correctement tous les titres de recettes, notamment ceux portant sur des recettes qui n'ont pu être recouvrées par les régies. **[mise en œuvre]**
- 9 Simplifier l'architecture des régies en réduisant leur nombre, ou au moins le nombre de personnes habilitées à manipuler des fonds ; les superviser de façon plus soutenue par le biais notamment de contrôles complètement indépendants de ceux du comptable afin de doubler le nombre de vérifications sur place et d'en différencier les approches ; actualiser et améliorer la présentation des arrêtés et des autres pièces administratives en faisant clairement apparaître les noms des personnes en responsabilité ainsi que l'objet de la régie et les règles applicables. **[mise en œuvre partielle]**
- 10 Se rapprocher du comptable public afin de réduire le délai global de paiement (DGP) pour les dépenses d'investissement. **[non mise en œuvre]**

- 11** Renforcer la logique d'ensemble de la politique tarifaire en s'efforçant d'identifier systématiquement les objectifs et le taux de subventionnement visés. **[mise en œuvre]**
- 12** Rallonger à dix ans l'horizon pluriannuel des travaux de maintenance et de gros entretien ; constituer une ou plusieurs provisions pour grosses réparations (PGR). **[mise en œuvre partielle]**
- 13** La cité administrative : porter le bilan énergétique annuel de consommation du bâtiment à la connaissance du conseil municipal dans la mesure où son caractère excédentaire justifie le recours à un contrat de partenariat. **[mise en œuvre]**
- 14** La Cité du vin : porter à la connaissance du conseil municipal, une fois par an, les comptes annuels de la fondation ainsi que son bilan d'activités ; veiller au respect, par cette dernière, des conditions imposées par l'administration fiscale. **[mise en œuvre]**

Précédents rappels d'obligations juridiques

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

Recommandations nouvelles

Recommandation n° 1. : calculer et recouvrer le montant des redevances d'occupation du stade Chaban-Delmas et du centre d'entraînement du football club des Girondins de Bordeaux, en fonction des avantages de toute nature qu'en retire l'utilisateur, conformément aux dispositions de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques et l'instruction du 17 mai 2022. **[non mise en œuvre]**

Recommandation n° 2. : mettre à jour le règlement sur le temps de travail pour intégrer l'ensemble des agents concernés par un régime dérogatoire. **[non mise en œuvre]**

Recommandation n° 3. : constituer une provision pour comptes épargne-temps conformément à l'instruction comptable M57. **[non mise en œuvre]**

Recommandation n° 4. : rendre effectif le versement du complément indemnitaire annuel (CIA). **[non mise en œuvre]**

Recommandation n° 5. : réviser le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour répondre à une logique de simplification, de rationalisation et reposant sur une cartographie précise des postes. Supprimer les prises en charge multiples de certaines sujétions et se conformer aux seules modalités d'attribution approuvées par l'organe délibérant. **[non mise en œuvre]**

Recommandation n° 6. : revoir l'organisation du cabinet en rattachant l'ensemble des services administratifs à l'autorité hiérarchique du directeur général des services. **[non mise en œuvre]**

Recommandation n° 7. : procéder à des contrôles réguliers des régies, conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales. **[mise en œuvre partielle]**

Recommandation n° 8. : établir un plan pluriannuel d'entretien et constituer des provisions pour gros entretien nécessaires conformément à la M57. **[mise en œuvre partielle]**

Recommandation n° 9. : procéder à l'inventaire physique de l'ensemble des immobilisations, le valoriser et, en lien avec le comptable public, le mettre en concordance avec l'état de l'actif. **[mise en œuvre partielle]**

Recommandation n° 10. : formaliser puis mettre en œuvre des procédures interservices de suivi des travaux en cours et transférer les opérations achevées sur les comptes d'immobilisations corporelles. **[mise en œuvre partielle]**

Recommandation n° 11. : concernant les amortissements, mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif et appliquer correctement le *prorata temporis*. **[mise en œuvre partielle]**

Recommandation n° 12. : réorganiser et formaliser le processus d'exécution de la dépense, dont l'attestation du service fait et le communiquer aux acteurs. **[mise en œuvre partielle]**

Recommandation n° 13. : associer au processus d'exécution de la dépense un contrôle interne robuste et un système d'information adapté. **[mise en œuvre partielle]**

Recommandation n° 14. : payer l'ensemble des intérêts moratoires dus et les indemnités. **[non mise en œuvre]**

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bordeaux, pour la période courant de 2017 à aujourd'hui, a été inscrit au programme 2023 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du contrôle a été notifiée, en application de l'article R. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), le 19 juillet 2023, à M. Pierre Hurmic, ordonnateur en fonctions depuis le 3 juillet 2020 et à MM. Alain Juppé et Nicolas Florian, anciens ordonnateurs. Les entretiens de début de contrôle ont eu lieu le 4 octobre 2023 avec le maire, le 19 septembre 2023 avec M. Florian et le 20 septembre 2023 avec M. Juppé.

Les entretiens préalables à la formulation d'observations provisoires par la chambre régionale des comptes, prévus par l'article L. 243-1 du CJF, ont eu lieu le 9 décembre 2023, avec l'ordonnateur en fonctions, avec M. Florian et le 5 décembre 2023 avec M. Juppé.

La chambre régionale des comptes a adopté les observations provisoires dans sa séance du 1^{er} février 2024.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé, le 29 mars 2024, au maire de Bordeaux qui en a accusé réception le 2 avril 2024. Il a fait parvenir ses réponses à la chambre régionale des comptes le 30 avril 2024.

Une communication administrative a été adressée à la comptable publique le 12 avril 2024, qui y a répondu le 13 mai 2024.

Destinataires d'extraits, MM. Juppé et Florian y ont répondu de manière commune le 29 avril 2024 et Mme la présidente de Bordeaux-Métropole y a répondu le 7 mai 2024.

La chambre régionale des comptes a délibéré ses observations définitives le 15 juillet 2024.

1 LA QUESTION DES CHARGES DE CENTRALITÉ ET DE LEUR DYNAMIQUE

Une brève présentation de la commune de Bordeaux figure en annexe 10.

Pour faire suite à la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), les transferts de compétences communales vers la métropole de Bordeaux-Métropole se sont échelonnés jusqu'en 2017. À cette occasion, Bordeaux-Métropole a été dotée de compétences déjà intercommunales en droit, mais restées à tort dans le giron communal, principalement la compétence propreté, mobilier urbain, et espaces verts sur voirie¹.

Dans son rapport d'observations définitives sur Bordeaux-Métropole de 2020, la chambre régionale des comptes a observé que certains équipements communaux importants n'avaient pas été transférés à l'intercommunalité alors qu'ils répondaient manifestement aux critères identifiés pour être déclarés d'intérêt métropolitain (cf. chapitre 2.1.3 du présent rapport). Leur transfert a été jusque-là différé pour des raisons essentiellement budgétaires. La commune n'ayant jamais constaté de charges budgétaires d'amortissement et de maintenance, les transferts s'accompagneraient, pour elle, d'une dépense nouvelle, déduite de son attribution de compensation (AC). Dans ces conditions, la ville-centre doit, de par les compétences exercées, les services assurés et le nombre important d'équipements susceptibles d'être qualifiés d'intérêt métropolitain, supporter des charges de centralité définies *infra*, de surcroît dynamiques dans le temps.

1.1 La centralité

1.1.1 Définition de la notion de centralité

Le concept de « centralité » caractérise la capacité d'une ville à offrir des biens et des services à une population extérieure à celle-ci². Les charges de centralité, se définissent comme des services et équipements publics fréquentés, entre autres, par des usagers ne contribuant pas (fiscalité) ou peu (tarification³) à leur financement. Selon l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF), les charges de centralité correspondent à « *l'intégralité du déficit de fonctionnement [charge nette] généré par un équipement ou un service de la grande ville-centre*

¹ Cette compétence est devenue intercommunale le 13 juillet 1999, conformément aux dispositions de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. L'estimation des charges transférées à retrancher des attributions de compensation (AC) a tenu compte de la dynamique des charges supportées indûment par la commune entre le 13 juillet 1999 et le 1^{er} janvier 2014. Cette régularisation de compétences a fait l'objet d'un transfert d'au moins 258 agents par la ville-centre. Bordeaux, contrairement aux autres communes membres n'a pas, simultanément à la régularisation de cette compétence, conservé l'exercice de la partie de la compétence voirie. Bordeaux-Métropole a en effet passé avec les autres communes une convention de délégation de gestion de service avec la commune s'appuyant sur les dispositions de l'article L. 5215-27 du CGCT applicable aux métropoles par renvoi de l'article L. 5217-7-1 du CGCT.

² Cf. l'ouvrage « *Dictionnaire La ville et l'urbain* » de Denise Pumain, Thierry Paquot et Richard Kleinschmager.

³ Notamment dans les domaines de la culture et du sport.

si cet équipement, ou ce service, présente : soit un caractère exceptionnel, ou unique, à l'échelle [d'un territoire], soit un mode de fonctionnement spécifique dans les grandes villes [...]. ». Ce n'est donc pas seulement la nature d'un équipement qui implique qu'il participe obligatoirement d'une certaine centralité. D'autres paramètres tels que sa fréquentation ou sa taille doivent également être pris en considération.

Bordeaux est proche du centre géographique du territoire de Bordeaux-Métropole. Son caractère de ville-centre découle de sa population, de loin la plus importante des autres communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) (cf. annexe 10), et par la densité de sa population⁴, ce qui implique des effets d'échelle sur l'exercice de certaines compétences en termes d'équipements et de services. Ceci, alors même qu'au regard des autres métropoles, la population de Bordeaux-Métropole se caractérise également par un poids relatif de la ville-centre parmi les moins importants⁵.

D'un point de vue socio-économique, Bordeaux est commune-centre de son aire d'attraction, interdépartementale, qui concernait en 2020 1,37 million d'habitants dont près de 600 000 actifs.

Dans sa réponse, la présidente de Bordeaux-Métropole considère que la situation centrale de la commune de Bordeaux sur le territoire intercommunal lui permet de « *[bénéficiaire] [...] d'une attractivité qui contribue à l'évolution favorable de ses ressources budgétaires (DMTO, produit des jeux par exemple) [...]* ». Cette attractivité est synonyme de retombées économiques et fiscales pour le territoire métropolitain mais également de charges en termes de réseau de transports, d'équipements et de services. Les charges supplémentaires générées ne sont en revanche pas réparties de manière homogène et sont supportées davantage par certaines communes membres offrant plus que les autres des services et équipements publics (en particulier sportifs et culturels) à des usagers extérieurs à leur territoire communal, et différemment selon les critères de classes d'âge ou socio-économiques et l'équipement ou le service considéré.

1.1.2 L'éventail des solutions possibles pour gérer la question des charges de centralité

Conséquence de la notion de centralité, les métropoles et leurs communes membres doivent se répartir la propriété et la charge liées aux grands équipements situés sur le territoire de ces dernières. Cette répartition peut se faire à la suite d'un transfert de compétence par la loi, ou par convention entre elles, dès lors qu'elles considèrent que certains équipements peuvent être qualifiés d'intérêt métropolitain.

La prise en compte des charges nettes de centralité peut être opérée de différentes façons, avec ou sans transfert d'équipement à l'EPCI.

⁴ En 2020, selon l'Insee, Bordeaux connaît la deuxième plus forte densité du territoire de Bordeaux-Métropole derrière Talence, avec 5 263,6 habitants au km² (la moyenne du territoire métropolitain : 1 417,3 habitants au km²).

⁵ Seules les villes-centre des métropoles de Lille et de Rouen ont un poids plus faible que Bordeaux.

1.1.2.1 Les modalités de partage des charges de centralité dans le cadre d'un transfert d'équipement à la métropole : l'attribution de compensation

La prise en compte du transfert d'équipements de centralité est effectuée *via* les AC, qui mettent en regard pour la commune-centre (et pour toute commune membre) la fiscalité unique perçue par la métropole en remplacement de la commune et les charges nettes transférées par celle-ci à la métropole. Cette modalité implique une dynamique des charges supportée dans le temps par l'EPCI. Il est possible d'atténuer cette contrainte pour l'intercommunalité en instituant des règles métropolitaines dérogatoires à celles de droit commun, en prévoyant des critères de centralité dans le financement des équipements, comme l'origine géographique des usagers. Cela suppose de faire évoluer les AC de plusieurs communes dans le temps.

1.1.2.2 D'autres modalités de partage des charges de centralité, indépendantes d'un éventuel transfert

Tout d'abord, une enveloppe spécifique incluse dans la dotation de solidarité communautaire (DSC) versée à la commune peut être prévue. Dans sa réponse, la présidente de Bordeaux-Métropole a indiqué que l'intercommunalité met en place une dotation de solidarité métropolitaine (DSM) qui, pour la commune de Bordeaux représentait en 2023 une recette de fonctionnement d'environ 11,3 M€.

De même, un règlement d'intervention métropolitain en vue du financement de l'équipement, de son entretien ou de son exploitation, peut être créé.

En outre, une harmonisation et une uniformisation des taux de fiscalité directe locale des communes membres⁶ peut être mise en œuvre, en ajoutant aux taux communaux hors de la ville-centre un taux métropolitain à même de combler l'écart au taux de la ville-centre.

Dans le cadre de la contradiction, la présidente de Bordeaux-Métropole considère que l'inscription dans la démarche de mutualisation ou encore « *les conséquences de la « métropolisation » sur l'évolution [des] indicateurs pris en compte dans le calcul du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)* », sont susceptibles de réduire indirectement la part de centralité supportée par une commune membre. La chambre régionale des comptes relève cependant que ces transferts de charges et atténuations de charges d'une part, concernent l'ensemble des communes ayant mutualisé, dont certaines ne disposent pas d'équipement suscitant des charges de centralité ; d'autre part, ces « économies » n'ont aucun lien direct avec un équipement particulier. Les autres soutiens de Bordeaux-Métropole évoqués par la présidente, comme le reversement aux communes de la taxe d'aménagement, la mise en place du fonds d'intérêt communal et les contrats de co-développement ne peuvent être considérés comme des solutions de meilleure répartition des charges nettes de centralité. Ce sont en effet des outils déployés dans le cadre de la mise en œuvre de compétences, de droit, métropolitaines.

⁶ Lorsque les taux de la ville-centre sont plus élevés que ceux des autres communes, ce qui est souvent le cas.

1.1.2.3 Les modalités de partage des charges dans le cadre d'une conservation de l'équipement par la commune

Dans ce contexte, deux options sont possibles :

- l'octroi d'un fonds de concours à la commune par la métropole, prévu à l'article L. 5216-26 du code général des collectivités territoriales - CGCT (applicable aux métropoles par renvoi de l'article L. 5217-7 du CGCT) : « *afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté urbaine et les communes membres [...]* »⁷. Contrairement aux autres options, ce mécanisme n'emprunte pas à la logique de solidarité et n'a pas de caractère pérenne. Toutefois, dans l'attente d'une éventuelle évolution du pacte fiscal et financier, ces fonds de concours peuvent éventuellement pallier certaines charges de centralité liées à des équipements d'intérêt supra-communal. En l'espèce, la ville-centre a par exemple bénéficié de fonds de concours, pour les travaux relatifs à trois piscines⁸.
- l'application d'une tarification préférentielle. En effet, le lieu de résidence de l'utilisateur peut justifier un tarif préférentiel pour les services publics administratifs de la ville-centre, si cette différence de tarif est fondée au regard de la nature même du service public et en rapport avec ses conditions d'exploitation. Ce critère est pertinent lorsque le fonctionnement du service fait appel à un financement par le budget de la commune⁹ alors que le service profite à des usagers originaires d'autres communes¹⁰.

1.1.3 Les enjeux des critères de qualification de l'intérêt métropolitain

En dehors des transferts d'équipements à la métropole liés à un transfert de compétences total de plein droit, les métropoles et leurs communes membres peuvent organiser le transfert d'équipements dans des domaines partagés en reconnaissant à ces équipements l'intérêt métropolitain¹¹.

⁷ « [...] après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours ».

⁸ Piscines Galin (financés par la métropole à hauteur de 2,9 M€), Judaïque (à hauteur de 1,7 M€) et Grand Parc (à hauteur de 0,75 M€).

⁹ C'est le cas par exemple pour une école de musique (Conseil d'État, 20 mars 1987, n° 68507) et une crèche (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 19 mars 2003, n° 98BX02088), pour les enfants domiciliés dans la commune. Il a aussi été reconnu qu'un tarif préférentiel était légal pour un pont à péage à l'égard des résidents permanents de l'île desservie mais pas pour les personnes y possédant une résidence d'agrément (Conseil d'État, 10 mai 1974, n° 88032) ou pour un service de desserte maritime à l'égard des plaisanciers et résidents de l'île desservie (Cour administrative d'appel de Marseille, 13 juin 2016, n° 15MA00808).

¹⁰ Bordeaux pratique déjà une tarification préférentielle pour les résidents pour certains équipements comme le conservatoire de musique Jacques Thibaud.

¹¹ L'article L. 5217-2 du CGCT précise que l'intérêt métropolitain « est déterminé par le conseil de la métropole à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. À défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées ».

En l'espèce, le conseil de Bordeaux-Métropole a déterminé dans une délibération du 2 décembre 2016 les critères de principe définissant l'intérêt métropolitain des équipements culturels et sportifs, ainsi que la liste des équipements transférés. Des critères différents et non cumulatifs ont été retenus selon la dimension culturelle ou sportive de l'équipement.

Pour les équipements culturels, l'intérêt métropolitain est subordonné à la satisfaction de l'un des deux critères suivants : l'équipement doit être « *structurant du paysage artistique et culturel* » et participer « *pleinement au maillage culturel et artistique métropolitain* » ; ou bien il doit participer « *au rayonnement national et international, avec des projets artistiques et culturels de notoriété ou une expertise reconnue (label ou conventionnement notamment)* ».

Pour les équipements sportifs, Bordeaux-Métropole exige que soit rempli au moins l'un des trois critères suivants : l'équipement doit présenter un « *caractère unique sur le territoire métropolitain* », ou bien jouir d'un « *rayonnement national et international au regard du haut niveau de performance* », ou encore proposer une certaine capacité d'accueil des spectateurs. Toutefois, aucune jauge n'a été définie.

À l'exception du stade « Matmut Atlantique »¹² et de la salle de spectacle « Arkéa Aréna », la compétence métropolitaine se limite à la propriété de l'équipement transféré et aux responsabilités qui en découlent, l'exploitation demeurant communale.

Cette répartition exclut le volet fonctionnement des équipements, volet pourtant cité explicitement dans le champ de la compétence décrite au c) du 1° du I de l'article L. 5217-2 du CGCT¹³. La chambre conteste cette exclusion qui ne prend en compte, côté métropole, que le fonctionnement d'ordre technique de l'équipement et pas les charges de fonctionnement de la programmation, de l'organisation et de la gestion des activités de services publics culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs, nécessaires à l'équipement pour qu'il réponde à sa fonction. Il est à souligner que la définition légale de la compétence distingue les deux termes d'« entretien » et de « fonctionnement », qui en font tous deux partie.

Selon la délibération du 2 décembre 2016 et le décret n° 2014-1599 du 23 décembre 2014 portant création de Bordeaux-Métropole, sa compétence se limiterait au soutien et à la promotion des politiques sportives et culturelles des territoires de la métropole. Or l'article 4 de ce décret fait référence aux compétences prévues de plein droit à l'article L. 5217-2 du CGCT ainsi qu'à quatre autres compétences¹⁴ dont la « *promotion d'une programmation culturelle¹⁵ des territoires de la métropole* », qui ne semble pas remettre en question le volet fonctionnement des équipements culturels et sportifs prévu, de droit, par les dispositions de l'article L. 5217-2 du CGCT.

Quoi qu'il en soit, cette interprétation restrictive a été appliquée aux équipements reconnus d'intérêt métropolitain situés, en majorité, sur le territoire d'autres communes¹⁶ que

¹² Qui fait l'objet d'un partenariat public-privé non sécable.

¹³ Selon le principe de spécialité, la métropole est, de droit, compétente en matière de « *Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain* ».

¹⁴ Dont les communes s'étaient par le passé dessaisies (principe d'exclusivité) au profit de la communauté urbaine de Bordeaux qui a préexisté à Bordeaux-Métropole.

¹⁵ Qui par ailleurs ne fait pas référence au sport.

¹⁶ Sept équipements. La salle de spectacle « Arkéa Arena » à Floirac, le musée de la création franche à Bègles et la scène nationale « carré colonnes » à Saint-Médard-en-Jalles et Blanquefort pour le domaine culturel ; le stade Matmut Atlantique à Bordeaux, l'UCPA Aqua stadium à Mérignac, la maison des sports « Les iris » à Lormont et le stade Pierre Paul Bernard de Thouars à Talence, pour le domaine des sports.

Bordeaux. La logique de transfert à l'intercommunalité de certains équipements culturels ou sportifs semble avoir été réglée au cas par cas et non relever d'une réflexion d'ensemble et d'une véritable stratégie métropolitaine d'intervention.

1.2 La centralité, une question qui divise les élus au sein du territoire de Bordeaux-Métropole

À l'occasion du comité de pilotage (COPIL) du pacte fiscal et financier (PFF) du 13 juin 2022, Bordeaux a souhaité une prise en compte par la solidarité métropolitaine de 15 équipements pouvant, selon elle, relever de cette réalité de centralité. Le financement des charges nettes afférentes, par la DSM, avait été contesté et une préférence pour une dotation de centralité avait émergé sous condition de ne pas fragiliser le niveau de la capacité d'autofinancement (CAF) brute de l'EPCI et obérer sa capacité à investir.

Le 4 juillet 2022, le maire de Bordeaux a saisi par courrier la présidence de Bordeaux-Métropole pour que soient intégrées dans le pacte financier et fiscal les charges de centralité supportées par la commune. Il a souligné que la métropole œuvrait à la promotion d'une programmation culturelle des territoires et s'était dotée d'un règlement d'intervention¹⁷ en déterminant les événements métropolitains d'intérêt supra-communal et les manifestations communales, sans pour autant avoir une volonté d'être associée ou de participer au fonctionnement ou à la gouvernance des institutions ou associations culturelles. Le maire considère que l'Opéra national et d'autres équipements culturels pourraient être transférés¹⁸, conformément aux dispositions de l'article L. 5217-2 du CGCT. Des équipements sportifs ont également été proposés au transfert dans le cadre de la compétence métropolitaine « *soutien aux investissements relatifs aux centres de formation et d'entraînement des clubs sportifs professionnels* ». Dans les domaines de l'enseignement supérieur et du tourisme, compétences métropolitaines, ce sont l'École supérieure des Beaux-Arts de Bordeaux (Ebabx) et la Cité du vin qui ont été évoquées, en vue du transfert des bâtiments à l'intercommunalité. À défaut de transfert des équipements communaux, et selon le cas, de la compétence associée, le maire a proposé que les règlements d'intervention de Bordeaux-Métropole puissent soulager les communes sur lesquelles pèsent les investissements conséquents liés à ces équipements.

L'ancien président de Bordeaux-Métropole qui a répondu par lettre du 23 septembre 2022 indique que les transferts proposés par la commune, ne pourraient pas être appliqués sans rendre la commune lourdement perdante. Il souligne également les limites de l'approche communale consistant à considérer comme d'intérêt métropolitain des équipements en fonction de l'origine de leur fréquentation. Il avance au contraire que la mixité géographique est source d'un enrichissement social (en termes de qualité de vie notamment) et économique (en termes de valorisation de l'équipement). La chambre régionale des comptes observe qu'un transfert de l'équipement à l'intercommunalité ne compromettrait pour autant pas cet enrichissement.

Dans son courrier, l'ancien président a rappelé le principe de spécialité et défendu la nécessité d'outils au service d'une politique publique métropolitaine, tout en réfutant une détermination de l'intérêt métropolitain fondée sur des critères de fréquentation. Selon lui, les

¹⁷ Délibération du 21 mai 2021.

¹⁸ Au titre de la compétence de « *construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain* ».

compétences culturelle et sportive ne relèvent pas de l'intercommunalité, même s'il a admis que dans le domaine des sports et particulièrement en matière de sport de haut niveau, le transfert du Grand Stade Matmut constitue une évolution des modes d'intervention de la métropole. En lien avec ce constat, il a indiqué sa volonté d'engager une réflexion sur les équipements sportifs participant du soutien au sport de haut niveau.

Concernant l'Ebabx, le président a proposé d'engager une discussion sur le fondement de la compétence métropolitaine d'enseignement supérieur en vue de son éventuel transfert. Il a également constaté l'hétérogénéité du traitement au sein des métropoles de la question des charges de centralité. Il a noté que le maire de Bordeaux jugeait insuffisants les outils déjà existants de prise en compte de ces charges et a proposé d'attendre les conclusions du groupe de travail mis en place dans le cadre de la révision du PFF. Il soutient également que la centralité génère également des recettes, pas seulement des charges pour la ville-centre.

Lors du comité technique relatif au PFF tenu le 23 juin 2023, dans lequel 13 communes parmi les plus peuplées et Bordeaux-Métropole étaient représentées, il a été proposé d'étudier les dispositifs de règlement d'intervention mis en œuvre dans deux autres métropoles et d'inventorier¹⁹ les équipements communaux de rayonnement supra-communal²⁰ et ceux d'intérêt métropolitain et de valoriser pour chacun la charge nette en investissement et en fonctionnement.

1.3 Le transfert à la métropole des équipements associés à une compétence métropolitaine de plein droit

L'exercice par Bordeaux-Métropole de ses compétences obligatoires, a entraîné le transfert, de la commune à l'EPCI, d'équipements – qui n'avaient pas dans ce cadre à passer par l'étape de la définition de l'intérêt métropolitain.

1.3.1 L'École supérieure des Beaux-Arts : un transfert régularisé tardivement

La métropole exerce de plein droit la compétence « *programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation* », conformément aux dispositions du e) du 1^o du I de l'article L. 5217-2 du CGCT. L'Ebabx dispense deux diplômes nationaux équivalents aux grades de licence et de master et accueille des étudiants²¹ dont la très grande majorité (92 % des inscrits) ne sont pas bordelais. Concernant les auditeurs en cours libre²², 36 % sont des habitants de la métropole hors Bordeaux et 14 % de la Gironde hors Bordeaux-Métropole.

La commune, qui est propriétaire des locaux et subventionne cet EPCC à hauteur de 3,3 M€ par an, attendait depuis 2015, dans le cadre de l'exercice de cette compétence obligatoire

¹⁹ Réponse souhaitée avant le 15 septembre 2023.

²⁰ Qui débordent et profitent à plusieurs communes.

²¹ Selon les années entre 199 et 243 étudiants.

²² Les élèves qui assistent aux cours publics sont, selon les années, au nombre de 194 à 237.

de l'intercommunalité, de transférer à la fois l'équipement et le soutien financier (subvention de fonctionnement) à Bordeaux-Métropole et l'a demandé en 2022²³.

Dans le cadre de ce transfert décidé tardivement, la proposition de la commune d'évaluation des charges transférées a été pris en compte dans le rapport de la CLECT du 10 novembre 2023, et a été approuvée. Cette proposition dont le détail est repris en annexe n° 4, aboutit à fixer l'AC correspondante versée par la commune-centre à la métropole à 3,77 M€, dont 3,49 M€ en fonctionnement (ACF) et 0,28 M€ en investissement (ACI). L'EPCI récupèrera aussi le musée de l'imprimerie actuellement occupé par une association et pourrait faire évoluer la destination de ce local en logements étudiants. L'assemblée métropolitaine a délibéré pour valider le transfert de l'équipement au 1^{er} janvier 2024. Une convention de remboursement entre la commune-centre et la métropole a été rédigée et approuvée pour régler ce qui a été engagé par la municipalité en attendant que le transfert soit totalement effectif, à l'instar de ce qui avait été fait par le passé dans le cadre du transfert de la compétence tourisme.

Par ce transfert, la métropole régularise tardivement l'exercice de la compétence de soutien aux établissements d'enseignement supérieur. Ce transfert induira la prise en charge par l'EPCI de la dynamique de croissance des charges liées à cet équipement. En effet, même si le montant annuel à régler *via* l'AC est plus élevé pour la commune de 0,47 M€ (3,77 M€ - 3,3 M€), il est relativement figé dans le temps. Sans ce transfert, à moyen terme, la commune aurait probablement été contrainte de soutenir davantage cet établissement.

Par ailleurs, dans le programme pluriannuel d'investissement (PPI) communal ont été inscrits 10,8 M€ concernant l'Ebabx (avec projet d'extension de l'école). Les investissements futurs ont été appréhendés dans le calcul de l'AC²⁴. Les travaux futurs d'entretien et renouvellement du patrimoine transféré sont ainsi pris en compte et financés par la commune. La décision d'une éventuelle extension et rénovation de l'école et le calendrier de réalisation dépendent désormais de Bordeaux-Métropole, qui en supportera les coûts d'investissements.

Au titre de la compétence « programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur », le transfert des charges à la métropole pourrait également être obligatoire depuis 2015 pour l'École supérieure de théâtre de Bordeaux en Aquitaine (Éstba) située dans les murs du théâtre national de Bordeaux Aquitaine (TnBA). Les élèves suivent en effet un cursus de trois ans avec à l'issue un diplôme national supérieur professionnel de comédien correspondant à un diplôme national.

En revanche, l'école du cirque qui ne délivre pas de diplôme d'enseignement supérieur ne semble pas réunir les conditions d'un transfert.

²³ Cf. lettre du maire adressée le 4 juillet 2022 évoquée au chapitre 2.2.

²⁴ La méthode d'évaluation prévoit un cout de renouvellement à l'identique estimé à partir de la valeur nette comptable actualisée, réduite des subventions perçues à la construction et amortie sur la durée prévisionnelle d'utilisation (35 ans).

1.3.2 Les centres de formations et d'entraînement des clubs professionnels

1.3.2.1 Une compétence devenue métropolitaine en 2017, mais seulement partiellement pour le soutien aux investissements

Dans le cadre du sport professionnel, la délibération n° 2016-717 du conseil métropolitain du 2 décembre 2016 faisait déjà état « *de problématiques relayées par les présidents des clubs sportifs professionnels phare de la métropole qui [mettaient] en évidence le fait que les installations accueillant les sportifs professionnels ou en formation [devaient] être optimisées, voire transformées pour créer des conditions favorables au développement des clubs , dont l'image impacte directement celle de la métropole bordelaise* ». Le cas du centre de formation du club des Girondins de Bordeaux avait alors été cité, le classement en catégorie 1 étant à cette époque remis en cause par la fédération française de football.

La délibération du 2 décembre 2016 a approuvé (article 4) le principe du « transfert partiel de compétence » au bénéfice de la métropole dénommée « *soutien aux investissements des centres de formations et d'entraînement des clubs sportifs professionnels* ». Ce transfert a été approuvé lors de la séance du conseil municipal²⁵ du 6 mars 2017, en observant notamment « *la dimension métropolitaine de l'action portée par les clubs sportifs professionnels disposant d'un centre de formation, [tels] que [...] le Football club des Girondins de Bordeaux, [...] au regard de leur capacité à mobiliser la population à l'échelon régional ainsi qu'à imposer une visibilité, une notoriété et un rayonnement au niveau national, voire international* ».

Dans un communiqué de presse du 24 mai 2023, l'ancien président de Bordeaux-Métropole avait notamment rappelé l'exercice de cette « compétence partielle » par l'intercommunalité, mais également que la métropole « *n'a pas la compétence ad hoc pour soutenir les clubs en fonctionnement* ». Il a cependant indiqué « *sa volonté d'engager une réflexion pour étudier les contours éventuels d'une évolution des interventions de la métropole en tenant compte des perspectives financières en fonctionnement et en investissement* ».

La chambre régionale des comptes observe que cette notion de « transfert partiel de compétence » entre en contradiction avec le principe de spécialité et la logique d'exclusivité qui régissent les relations entre EPCI et communes membres et qui impliquent que les interventions et financements croisés soient exclus. La métropole opère par ailleurs une distinction entre le sport et le sport de haut niveau. Pour cette dernière catégorie, l'intercommunalité semble envisager de soutenir « *des filières structurées de pratiques sportives de haut niveau permettant aux jeunes talents de continuer leur progression dans la métropole* », sans disposer de « *la compétence pour soutenir les clubs en fonctionnement* ». Cette intervention à géométrie variable, selon une vision morcelée de l'exercice d'une compétence, confère à l'ensemble un manque de cohérence. Cette situation n'est pas sans impact sur les finances de la commune qui supporte, du fait du périmètre financier limité de cette compétence, des charges de centralité supplémentaires à hauteur du fonctionnement des centres de formation et d'entraînement des clubs sportifs professionnels.

²⁵ Délibération D-2017/100.

1.3.2.2 Le centre d'entraînement des Girondins de Bordeaux

Le club de football des Girondins de Bordeaux est porté par une association qui gère les activités non commerciales, d'une part, et une société anonyme sportive professionnelle (SASP) pour les activités commerciales, d'autre part. Elles ont perçu en 2022 respectivement 110 000 € et 70 000 €²⁶ de subventions de la ville. Le montant maximum des subventions pour chaque saison sportive n'a pas été dépassé.

La convention d'occupation du domaine du Haillan²⁷ consentie le 26 avril 1999²⁸ par Bordeaux à la SASP Football club des Girondins de Bordeaux, a fait l'objet d'un 5^e avenant pour prolonger la mise à disposition des terrains et installations jusqu'au 30 juin 2024. Progressivement réévaluée à environ 25 000 €²⁹ par an, le dernier avenant a été l'occasion de porter la redevance à 26 313,85 €.

La convention porte sur trois parcelles qui ont donné lieu à un avis du ministère des finances consulté le 5 juillet 2019. Ces parcelles accueillent notamment le château, des chalets pour l'accueil de stagiaires, des vestiaires, une salle d'entraînement, un bâtiment à usage d'entrepôt. Deux autres parcelles accueillant notamment un centre d'hébergement et des vestiaires font l'objet de deux baux emphytéotiques³⁰ qui courent jusqu'au 17 janvier 2060. La convention ne précise pas la valorisation des biens mis à disposition du club. La commune devra veiller lors de son renouvellement à intégrer ces éléments chiffrés par l'État.

La convention prévoit, d'une part, que l'entretien, les réparations et la maintenance intéressant notamment le château, le centre de formation, le village repos et la piscine sont à la charge de la SASP ; d'autre part, la ville doit prendre en compte les dépenses de grosses réparations, mais également l'entretien, les réparations, la maintenance, les travaux et charges d'exploitation concernant le bâtiment hébergeant les vestiaires amateurs, ses abords, ainsi que les frais de personnel engagés pour l'entretien des terrains de jeux, leurs abords, les bois et tous les frais nécessaires à cet entretien. Les services ont confirmé que les trois ou quatre agents communaux occupés à cette tâche ne le seraient plus depuis le 30 juin 2023.

L'avis précité fait ressortir une valeur du foncier apporté par le bailleur estimée à 15 M€³¹. Le club avait, pour sa part, financé et réalisé des travaux échelonnés sur plusieurs années depuis 2019, s'élevant à 11,4 M€ et dont la valeur actuelle à l'expiration du bail en 2024 a été évaluée à 5,1 M€. En conséquence, l'apport net du bailleur a été évalué à 9,9 M€.

²⁶ Cette subvention a par ailleurs été répertoriée au compte administratif dans la catégorie réservée des associations et non des entreprises.

²⁷ Elle porte sur des terrains d'une superficie de 21,9 hectares (dont huit terrains gazonnés de football et deux terrains stabilisés) répartis sur les communes du Haillan (15,5 hectares) et d'Eysines (6,4 hectares) ainsi que plusieurs bâtiments dont le château du Haillan (2 139 m²), des vestiaires (1089 m²), un centre de formation (environ 500 m²), un village repos (430 m²), une conciergerie (81 m²) et une piscine extérieure avec bâtiment.

²⁸ Elle a été conclue pour une durée de 25 ans à compter du 1^{er} juillet 1998, soit jusqu'au 30 juin 2023.

²⁹ Le montant de la redevance annuelle a été fixée à 15 244,90 € (révisable annuellement selon l'indice de référence 1139) par l'avenant n° 3 du 27 juin 2002.

³⁰ Le premier bail emphytéotique a été signé les 18 et 20 juillet 2018 (prise d'effet rétroactive au 17 janvier 2000) et le deuxième les 31 octobre et 3 novembre 2003 (prise d'effet rétroactive au 17 janvier 2002) moyennant une redevance annuelle symbolique d'un euro.

³¹ Valeur estimée à 5 M€ pour le château Bel-Air et son parc, et 5,1 M€ pour les différents terrains d'entraînement.

À partir de ce calcul, un montant de la redevance a été recommandé. Il se fonde sur l'application d'un taux de rendement de 2,15 %³². Ainsi, le montant de la redevance annuelle s'établirait à 212 746 € HT, soit environ huit fois le montant actuel. L'avis indiquait qu'« *une nouvelle consultation du pôle d'évaluation domaniale serait nécessaire si l'opération n'était pas réalisée dans le délai d'un an* », ce qui est en l'espèce le cas. Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué « *qu'une actualisation de l'estimation de la redevance a été rendue le 4 février 2024 par la direction de l'immobilier de l'État (saisie en mai 2023) pour tenir compte de la mise à jour du programme d'investissement futur porté par le club. Le nouveau montant de redevance proposé par [cette direction] est de 400 000 € (soit 340 000 € avec la marge d'appréciation de 15 %). À partir de ces éléments, la nouvelle convention (bail emphytéotique) [devait être] proposée à la validation du conseil municipal du 9 juillet 2024* ».

Or, la délibération 2024-219 du 9 juillet 2024 communiquée depuis par la ville porte en réalité sur un avenant n° 6 à la convention de mise à disposition qui ne fait que prolonger sa durée d'un an (jusqu'au 30 juin 2025) « *pour une durée d'un an maximum, le temps pour les dirigeants du club de stabiliser leur projet de développement* ».

La chambre régionale des comptes relève de nouveau la faiblesse de la redevance demandée, portée en 2024 à 28 415,20 € TTC dans le cadre de la révision annuelle, compte tenu des charges supportées par la ville.

1.4 Les équipements communaux susceptibles d'être qualifiés d'intérêt métropolitain et transférés à la métropole

Au regard des critères de qualification définis en 2016 (trois critères non cumulatifs pour le sport et deux pour la culture), la question du transfert de certains équipements à Bordeaux-Métropole se pose. Actuellement, en l'absence de compétence métropolitaine de plein droit associée directement aux domaines sportifs et culturels, ou de qualification expresse d'intérêt métropolitain par la métropole, ces équipements demeurent communaux.

1.4.1 Des équipements culturels, notamment l'Opéra national de Bordeaux

1.4.1.1 De nombreux équipements répondant aux critères de l'intérêt métropolitain

Dans le domaine culturel, plusieurs équipements sont susceptibles d'être qualifiés d'intérêt métropolitain. Le tableau *infra* en propose une liste non exhaustive³³, au regard des deux critères de qualification non cumulatifs retenus par Bordeaux-Métropole et ses communes membres, appréciés par la chambre. En annexe n° 8, figure le détail des éléments d'appréciation étayant ce tableau.

³² En l'absence d'élément de la commune de Bordeaux sur le taux de rendement attendu, ce taux correspond au taux des OAT 30 ans majoré de 0,05 % compte tenu de la durée du bail soit 0,75 % auquel s'ajoutent une prime d'illiquidité de 0,40 % et une prime de risque de 1 %.

³³ Selon l'ordonnateur, la Rock School Barbey, labellisée par l'État scène de musiques actuelles et qui échange à l'international, satisfait également aux deux critères du tableau *supra*.

Tableau n° 1 : équipements culturels communaux susceptibles d'être qualifiés d'intérêt métropolitain

	Critères retenus par Bordeaux Métropole pour qualifier certains équipements culturels d'intérêt métropolitain	
	Caractère structurant dans le paysage artistique et culturel et participer pleinement au maillage culturel et artistique métropolitain	Participer au rayonnement national et international, avec des projets artistiques et culturels de notoriété ou une expertise reconnue (label ou conventionnement notamment)
Opéra national de Bordeaux	X	X
Musée d'Aquitaine	X	X
Musée des Beaux-Arts	X	X
Muséum - sciences et nature	X	X
Musée d'art contemporain	X	X
Musée des arts décoratifs et du design	X	X
Conservatoire de musique Jacques Thibaud	X	X
Théâtre national de Bordeaux Aquitaine	X	X
Cité du vin	X	X

Source : chambre régionale des comptes (CRC) Nouvelle-Aquitaine

1.4.1.2 Le cas de l'Opéra national de Bordeaux

L'Opéra national de Bordeaux est un ensemble de six équipements :

- le Grand théâtre de Bordeaux, propriété du centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Bordeaux et dont la ville est emphytéote pour une durée de 99 ans depuis le 1^{er} janvier 1991, a été inauguré le 7 avril 1780 et classé monument historique en 1899. La salle de spectacle accueille 1 114 places et est consacrée à la programmation de la saison lyrique et aux représentations du ballet de l'opéra ;
- l'Auditorium, qui a ouvert ses portes le 24 janvier 2013, accueille les activités de l'orchestre national de Bordeaux Aquitaine ainsi que des formations et artistes invités. Il se compose notamment d'une grande salle de 1 440 places et d'une petite salle de 300 places. Un parking souterrain de 435 places de stationnement sur sept niveaux complète l'équipement ;
- la salle Franklin, qui est le lieu de répétition du ballet ;
- l'immeuble Pierre Baour, acquis en 2012 d'une superficie de 2 538 m² (dont 1 477 m² de bureaux) est utilisé comme entrepôt de stockage de décors et de costumes ;
- le dépôt Schinazi est un bâtiment de 2 027 m², destiné à la fabrication des décors ;
- les bureaux de l'Auditorium d'une superficie de 837 m².

Dans l'hypothèse d'un transfert de l'opéra à Bordeaux-Métropole, une évaluation des charges nettes doit être réalisée, ce qui a été fait le 19 janvier 2021³⁴, en distinguant le coût net d'investissement actualisé et annualisé, les charges financières et les dépenses d'entretien de l'équipement.

Le coût net d'investissement porte sur la réalisation ou l'acquisition des équipements, selon s'ils ont été réalisés ou achetés par la ville-centre, soit sur le coût de renouvellement en l'absence d'information ou de fiabilité compte tenu de l'ancienneté du bien. Il est parfois difficile à établir. Par exemple, le Grand Théâtre a été estimé par un expert à 308 M€ en valeur à neuf et à 246,6 M€ HT en valeur d'usage. La spécificité du Grand Théâtre, est que le propriétaire et la

³⁴ Sur le fondement d'actualisations de la présentation qui avait déjà été réalisée dans le cadre du rapport de la CLECT du 21 octobre 2016.

commune sont liés par un bail emphytéotique³⁵, ce serait le bail qui serait transféré et non l'équipement. L'évaluation est minorée du fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée (FCTVA) et des subventions d'investissement reçues. La dernière étape consiste à annualiser le coût net de l'investissement avec un facteur temps de 35 ou 40 ans. Pour le Grand Théâtre ou l'auditorium, le choix s'est porté sur 35 ans.

Les charges financières sont calculées à partir d'un emprunt théorique correspondant au nominal d'un emprunt contracté sur une durée de 15 ans. De cet emprunt théorique est déduit une masse des intérêts sur la base du taux d'intérêt moyen de l'encours de la dette métropolitaine constaté au dernier compte administratif précédent le transfert et sur une durée de 15 ans. Ce montant est ensuite annualisé.

Lorsque l'équipement transféré a fait l'objet d'un financement par emprunt et que cet emprunt n'est pas intégralement remboursé au moment du transfert, il est prévu que la métropole prenne en charge le remboursement du capital restant dû et les intérêts, selon les conditions financières des contrats d'emprunt concernés.

Sont normalement prises en compte les dépenses d'entretien de l'équipement. Pour l'Opéra national, elles sont inscrites en valeur nulle en considération de la convention qui lie la ville au CHRU. Deux types d'autres dépenses sont prises en compte dans le calcul : les taxes foncières et les assurances. Une dernière minoration est appliquée correspondant à la valorisation des recettes issues de l'utilisation des équipements transférés. En l'espèce, sont déduites deux redevances : la première facturée à l'Opéra au titre de la mise à disposition de l'Auditorium³⁶ et la deuxième relative à la SARL Etchebest pour l'occupation d'une partie des locaux du Grand Théâtre, partie exploitée en restauration³⁷.

Le règlement intérieur de la CLECT prévoit d'ajouter une partie des charges de structure (dépenses qui ne varient pas en fonction du volume d'activité). Elles sont minorées pour tenir compte de la gestion partagée des équipements transférés entre la métropole et la commune et pour ne pas comptabiliser de double charge pour la ville-centre. Or, cette dernière atténuation est très faible, la gestion n'étant pas du tout transférée, la métropole considérant que la gestion de l'équipement ne lui incombe pas. La chambre régionale des comptes ne partage pas cette interprétation, comme évoqué *supra* au chapitre 2.1.3. Pour mémoire, le champ de la compétence décrite au c) du 1° du I de l'article L. 5217-2 du CGCT inclut le fonctionnement de l'équipement. Pour rappel également, le coût de cette gestion est pour une part importante supporté par la commune à hauteur des subventions qu'elle verse à l'Opéra. Entre 2017 et 2022, ces charges se sont élevées en moyenne à 16,41 M€³⁸ par an, soit un peu moins de 100 M€ en six ans. Ces montants représentent 72,2 % des subventions publiques à l'opéra, quand la région couvre 6,5 % et l'État 21,3 %. Cette répartition entre financeurs publics n'est pas corrélée à la provenance des spectateurs, comme en témoigne le tableau *infra*.

³⁵ Bail emphytéotique de 99 ans (nouveau bail depuis les 13 et 20 janvier 1992). La redevance annuelle a été fixée à un franc.

³⁶ Redevance instituée pour reconstituer la valeur TTC de cet équipement construit dans le cadre d'un contrat de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), et donc exclu de l'assiette du FCTVA.

³⁷ La part variable de cette redevance n'est pas prise en compte dans l'évaluation en annexe n° 3, seule la part fixe l'est.

³⁸ 16,09 M€ en 2017, 16,04 M€ en 2018, 16,27 M€ en 2019, 17,06 M€ en 2020, 16,62 M€ en 2021 et 16,41 M€ en 2022.

Tableau n° 2 : répartition géographique des spectateurs de l'Opéra national de Bordeaux (moyenne entre les saisons 2016/2017 et 2022/2023)

Origine géographique des spectateurs	%
Bordeaux	37
Métropole (hors Bordeaux)	28
Nouvelle-Aquitaine (hors métropole)	24
France, étrangers, non identifié (hors Nouvelle-Aquitaine)	11

Source : commune de Bordeaux

En outre, Bordeaux a réalisé entre 2017 et 2022, 1,97 M€³⁹ de dépenses de gros entretien et de remise à niveau au profit du Grand Théâtre. Or, ces dépenses d'investissement, relativement faibles si l'on se fie à la valorisation de l'équipement, ne sont pas intégrées à l'évaluation des charges (cf. annexe n° 3). Par ailleurs, en l'absence de programme pluriannuel investissement (PPI) relatif à l'Opéra national, aucune provision pour grosse réparation n'a été comptabilisée. Or, même si une logique serait de considérer la dépense de travaux futurs connue de la commune, la règle retenue de calcul de l'AC se fonde sur un coût de renouvellement. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'il était prévu de mobiliser budgétairement 1,41 M€ entre 2024 et 2026⁴⁰, pour dépenses de sécurité et de grosses réparations. Il a par ailleurs annoncé qu'« un schéma directeur immobilier global a été engagé en lien avec la nouvelle direction de l'Opéra et doit nourrir le PPI 2026-2032 en cours de préparation ». Concernant l'Auditorium, la ville-centre a financé la construction de cet équipement à hauteur de 38,31 M€, soit 86,1 % du coût total qui s'est élevé à 44,51 M€⁴¹. En comparaison avec ces chiffres, les dépenses d'investissement de cet équipement (cf. annexe n° 3 ligne B du tableau), seraient sous-évaluées de plus de 11 M€.

Au regard de l'origine géographique des usagers, de sa double labellisation (« Opéra national en région » et « Orchestre national en région »), l'Opéra national de Bordeaux qui satisfait aux deux critères de considération d'équipement culturel d'intérêt métropolitain⁴² pourrait faire partie des équipements métropolitains, transférés à Bordeaux-Métropole. À défaut d'un transfert, une participation de la métropole au sein de la gouvernance de l'Opéra national pourrait être revue. Dans le premier cas, l'AC de la ville-centre devrait évoluer⁴³, en actualisant et en corrigeant l'évaluation proposée en annexe n° 3 pour prendre en compte les remarques concernant les coûts de construction de l'Auditorium, les près de 2 M€ de dépenses de gros entretien engagées par Bordeaux pour le Grand-Théâtre (éventuellement une part des dépenses

³⁹ 82 899 € en 2017, 53 658 € en 2018, 423 702 € en 2019, 243 204 € en 2020, 416 142 € en 2021 et 748 965 € en 2022.

⁴⁰ 0,39 M€ en 2024, 0,59 M€ en 2025 et 0,43 M€ en 2026.

⁴¹ Les parts région et État s'élèvent respectivement à 1,5 M€ et 4,7 M€.

⁴² Cf. chapitre 2.1.3 : équipement structurant du paysage artistique et culturel qui participe au rayonnement national et international, avec des projets artistiques et culturels de notoriété ou une expertise reconnue.

⁴³ Nécessité d'un vote à la majorité qualifiée des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population (septième alinéa du IV de l'article 1609 nonies C du CGI codifié également au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT).

d'entretien anticipées par la collectivité) ainsi que la part variable de la redevance du restaurant qui y est implanté. Dans le second cas, un subventionnement de la métropole serait adapté.

Outre le transfert de la dynamique de croissance des charges à la métropole (l'AC étant figée à plus ou moins long terme), c'est le coût du gros entretien et des grosses réparations, sous-évalué dans le calcul de l'AC, qui devrait être supporté par l'intercommunalité. Comme vu *supra*, en l'absence de PPI et compte tenu du retard possible concernant les dépenses d'investissement, la facture pourrait s'avérer importante pour l'EPCI. Le choix d'intégrer ou pas le coût du fonctionnement de l'Opéra national dans l'AC, quant à lui, n'est pas une difficulté en soi pour la commune qui, à défaut, continuerait en parallèle son subventionnement.

Lors du conseil municipal du 12 décembre 2023, le maire, interrogé au sujet du transfert de cet ensemble d'équipements, a indiqué qu'un autre projet était à l'étude, celui de transformer l'Opéra en établissement public de coopération culturelle (EPCC)⁴⁴. Cette forme juridique particulière permettrait d'introduire la métropole au sein du conseil d'administration et de lui réserver un pouvoir décisionnel au sein de la gouvernance de l'établissement, en proportion de son financement. Bordeaux-Métropole a par ailleurs la possibilité de rejoindre le conseil d'administration de l'établissement public communal actuel et de participer à son financement.

1.4.2 Des équipements sportifs, dont le stade Chaban-Delmas

1.4.2.1 De nombreux équipements sportifs potentiellement transférables

Dans le domaine du sport, plusieurs équipements sont susceptibles d'être qualifiés d'intérêt métropolitain. Le tableau *infra* en propose une liste non exhaustive, au regard des trois critères de qualification non cumulatifs retenus par Bordeaux-Métropole et ses communes membres. En annexe n° 8, figurent également des éléments d'appréciation de la chambre étayant ce tableau.

⁴⁴ Créé par la loi du 4 janvier 2002 et codifié aux articles L. 1431-1 et suivants du CGCT, ce type d'établissement public est constitué par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour gérer un service public culturel. Il permet d'associer plusieurs collectivités territoriales et l'État dans l'organisation et le financement d'équipements culturels importants.

Tableau n° 3 : équipements sportifs communaux susceptibles d’être qualifiés d’intérêt métropolitain

	Critères retenus par Bordeaux Métropole pour qualifier certains équipements sportifs d'intérêt métropolitain		
	Caractère unique sur le territoire métropolitain	Rayonnement national et international au regard du haut niveau de performance	Nombre de spectateurs susceptibles d'être accueillis
Stade Jacques Chaban-Delmas		X	X
Patinoire de Mériadeck	X		X
Tennis de la villa Primerose		X	
Stadium-vélodrome	X	X	X
Stade Sainte-Germaine		X	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

1.4.2.2 Le stade Jacques Chaban-Delmas et la redevance associée

Le stade Jacques Chaban-Delmas pourrait rejoindre les équipements d’intérêt métropolitains. Le plus grand stade de rugby en France (en moyenne 20 000 spectateurs par match dont 80 % de non bordelais), accueille les matchs de l’Union Bordeaux Bègles qui évolue dans le championnat Top 14, ainsi que des matchs de la dernière coupe du monde de rugby.

La commune a passé une convention de mise à disposition de ce stade et de l’espace sportif du parc Lescure avec la SASP. Depuis la saison sportive 2015-2016, ce stade accueille désormais le club de rugby professionnel local⁴⁵. Sa capacité d’accueil de 34 462 places dont 33 279 assises en fait le stade le mieux doté en France accueillant une équipe du Top 14.

La société anonyme sportive professionnelle (SASP) Union Bordeaux Bègles a perçu en 2022 une subvention municipale de 0,45 M€ et l’association éponyme 40 000 €.

La chambre régionale des comptes avait relevé dans le précédent contrôle que la redevance d’occupation du stade fixée à 2 % de la recette nette billetterie dite « spectateur », revalorisée significativement par l’ajout d’une part forfaitaire de 100 000 € acquittée depuis 2017⁴⁶, n’était pas fixée par référence « *aux avantages de toute nature* », comme l’impose l’article L. 2125-3 du CGCT.

Dans le cadre du suivi des recommandations, l’ordonnateur avait indiqué qu’en raison de la précarité de l’équilibre financier des clubs professionnels, toute modification brutale du montant de la redevance dont ils s’acquittent serait de nature à les fragiliser davantage et avait déclaré avoir saisi le ministère des sports de cette question. En attendant ces nouvelles règles, la commune avait inclus une part variable de 2 % sur les recettes de billetterie. Il prévoyait une redevance pour 2018 qui devait atteindre 0,25 M€ contre 0,1 M€ en 2017.

Outre la nécessité d’une autorisation d’occupation privative du domaine public et le principe de précarité⁴⁷ du domaine public, le paiement par l’occupant d’une redevance domaniale

⁴⁵ Le stade André Moga à Bègles, compte tenu de sa capacité limitée à 7 500 places dont 2 200 debout, ne répondant plus aux besoins de ce club professionnel. Le stade Chaban-Delmas a été homologué le 16 août 2007 par la ligue professionnelle de rugby.

⁴⁶ En 2022, la redevance s’est élevée à 243 082 € dont 100 000 € de part fixe.

⁴⁷ Nécessaires à la collectivité publique propriétaire pour conserver la libre disposition de son domaine public.

est, sauf exception, prévu par le code général de la propriété des personnes publiques – CGPPP (cf. dispositions de l'article L. 2125-1)⁴⁸ et ⁴⁹. L'article L. 2153-3 du CGPPP dispose que « *la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* »⁵⁰, et notamment au regard « *des recettes tirées de son exploitation* », ainsi que le juge a déjà eu l'occasion de rappeler⁵¹.

L'équilibre à trouver consiste à fixer un montant suffisamment attractif pour l'occupant sans pour autant lui octroyer un avantage présentant le caractère d'une libéralité. Il n'en demeure pas moins que le montant de la redevance n'est pas fixé en référence aux « *avantages de toute nature* ».

Par lettre du 28 juin 2023 adressée au président de la SASP, le maire a proposé de prolonger la convention qui prenait fin au 31 août 2023, et propose, à partir des précisions de l'instruction du 17 mai 2022 de la direction de l'immobilier de l'État⁵² (DIE), de procéder en deux temps : déterminer la part fixe, puis la part variable qui doit intégrer les projets de développement du club sur le site du parc Lescure.

Le précédent rapport de la chambre régionale des comptes avait mis en évidence le montant des dépenses de fonctionnement en 2014 (640 644 €) et recommandait de fixer le montant de la redevance, en intégrant au minimum cette part effective des dépenses de fonctionnement ainsi que les charges d'amortissement engagées par la ville et correspondant au temps réel d'utilisation du stade par la SASP.

Ce montant de dépenses doit être actualisé pour être refacturé « *à l'euro l'euro* » en valorisant la part fixe de la redevance. Pour le calcul de la part variable, l'instruction précise que la totalité du chiffre d'affaires tiré de l'utilisation par le club du stade et de ses aménagements⁵³ doit être prise en compte, à l'exclusion des droits télévisuels et de la vente des produits dérivés hors du stade⁵⁴. L'instruction indique que la part variable est modulée au moyen d'un seuil de déclenchement⁵⁵ et de taux différenciés en fonction des disciplines et du niveau de chiffre d'affaires et proratisée en fonction des investissements éventuellement réalisés par le club résident.

⁴⁸ « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance* ».

⁴⁹ Cf. également l'arrêt du Conseil d'État du 13 juillet 1961 « *ville de Toulouse contre Toulouse football-Club* » ainsi que la réponse du ministère de l'intérieur (publiée dans le JO du 19 mai 2016 page 2103) à la question n° 18844 de M. Jean-Louis Masson (publiée dans le JO Sénat du 12 novembre 2015 page 2623).

⁵⁰ Cf. également la synthèse du rapport du Conseil d'État de 2002 intitulé « *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public* ».

⁵¹ La Cour administrative d'appel de Lyon a précisé dans deux décisions (n° 06LY02107 « *ville de Lyon* » du 12 juillet 2007 et n° 12LY00820 du 28 février 2013 « *communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole* ») que les avantages de toute nature procurés par 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* ».

⁵² Relative aux modalités de fixation des redevances d'occupation des stades par des clubs résidents professionnels de football et de rugby.

⁵³ Recettes de billetterie, y compris sièges et loges de prestige, prestations d'hospitalité y afférentes, chiffre d'affaires restauration, vente de produits dérivés et location d'emplacements publicitaires dans l'enceinte du stade.

⁵⁴ Éléments constitutifs du chiffre d'affaires liés à l'identité même du club et pas à l'équipement sportif.

⁵⁵ Seuil adapté à chaque club en tenant compte de ses capacités financières. La part variable de la redevance est calculée par tranche de chiffre d'affaires en fonction de taux progressifs, avec un seuil de déclenchement au-delà d'un minimum constitué par le montant de la part fixe versé.

Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué que « *les données de recensement des charges ont été actualisées avec les composantes budgétaires 2023 et intégrées dans la matrice de calcul proposée dans l'instruction du 17 mai 2022 de la [DIE]. Les éléments financiers d'activité du club dans le stade ont également été pris en compte sur la base de la saison 2022/2023. La nouvelle convention intégrant le nouveau mode de calcul et faisant passer les montants de redevance de 250 000 € (environ) à 500 000 € (environ – finalisation en cours avec le Club UBB) [devait] être présentée à la validation du conseil municipal le 9 juillet 2024* ».

La délibération 2024-218 relative à la convention de mise à disposition du stade Chaban Delmas et de l'espace sportif du parc Lescure à la SASP Union Bordeaux Bègles a été approuvée par l'organe délibérant, comme annoncé par l'ordonnateur, le 9 juillet 2024. La nouvelle convention annexée à cette délibération, dans son article 14, prévoit une part fixe à hauteur de 468 103 €, montant proche des 0,5 M€. Il est par ailleurs indiqué que : « *la partie variable de la redevance sera ajustée chaque année de la convention suivant les modalités de calcul et d'assiette de la circulaire du 17 mai 2022 convenues avec le club dans la construction de la convention. L'attestation analytique du chiffre d'affaires réalisé sur site sera produite chaque année par un expert-comptable en octobre de la saison N+1* ».

L'approbation de cette convention régularise cette situation de redevance domaniale insuffisante, sous réserve de sa correcte application à compter du 1^{er} septembre 2024.

Recommandation n° 1. : calculer et recouvrer le montant des redevances d'occupation du stade Chaban-Delmas et du centre d'entraînement du football club des Girondins de Bordeaux, en fonction des avantages de toute nature qu'en retire l'utilisateur, conformément aux dispositions de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques et l'instruction du 17 mai 2022. **[non mise en œuvre]**

2 LA POLITIQUE DE SUBVENTIONNEMENT

Un panorama du soutien financier qui témoigne d'un niveau de subventionnement historiquement élevé et en relève les principaux domaines et bénéficiaires, est développé en annexe 11.

2.1 La procédure d'attribution des subventions

2.1.1 Le traitement des demandes de subventionnement

L'obtention d'une subvention est conditionnée par la transmission d'un dossier formalisé comprenant un formulaire de présentation de l'organisme⁵⁶, ses budgets prévisionnels global et

⁵⁶ Référencement, gouvernance, activité, patrimoine et mises à disposition, ressources humaines, autres subventionnements perçus, objet de la demande de financement.

par projet, des fiches fonction du domaine d'activités concerné ainsi que des pièces administratives et financières⁵⁷. Un premier contrôle de complétude et de conformité est opéré par la direction opérationnelle concernée, puis une instruction est réalisée par les services en lien avec l'élu en charge du domaine particulier. En complément, l'inspection générale des services (IGS) contrôle depuis 2022 un échantillon de 25 dossiers.

2.1.2 Dans le domaine du sport

La commune a mis en place une politique particulière concernant les associations et les clubs sportifs. Selon une délibération du 29 mars 2022, « *lorsque la subvention est d'un montant égal ou supérieur à 10 000 €, la ville formalise le partenariat avec le club bénéficiaire par une convention d'objectifs annuelle. À partir des bilans des saisons précédentes et au regard des objectifs et projets sportifs, cette convention fixe le cadre de l'aide financière municipale accordée* ». Il est notamment prévu dans les conventions annuelles d'objectifs que la ville et l'association conviennent de se réunir une fois par an et que les objectifs fixés font l'objet d'une évaluation. L'association s'engage à justifier, à tout moment, de l'utilisation des fonds versés et à tenir à disposition sa comptabilité ; il est indiqué que « *la ville peut procéder à tout contrôle ou investigation qu'elle jugera utile, pour s'assurer du bien-fondé des actions entreprises et du respect de ses engagements* ». Sont rappelées les obligations comptables, de contrôle de l'utilisation des fonds et de communication des documents comptables ainsi que, pour les associations concernées, leurs obligations en matière de certification des comptes⁵⁸.

2.1.3 La mise en place d'un nouvel outil pour la campagne 2024

Au moment de l'instruction, les services utilisaient un outil de suivi de la campagne de subventionnement.

La collectivité prévoit de mettre en service au printemps 2024, pour la campagne d'attribution des subventions 2025, un nouvel outil informatique, dénommé *AIDEN*, d'interaction avec le milieu associatif bordelais. Cette démarche est née du constat des limites de l'outil *PROGOS* en fonction, non interfacé avec les autres outils informatiques utilisés⁵⁹ par les services, les associations et les usagers, nécessitant une saisie manuelle des données, voire une double saisie source d'erreurs et dont la maintenance s'arrêtera en décembre 2024. Ces limites avaient été constatées par les auditeurs de la mission d'accompagnement et de préparation à la

⁵⁷ Comptes annuels approuvés du dernier exercice clos, les rapports du commissaire aux comptes le cas échéant, le dernier rapport d'activité, le procès-verbal de la dernière assemblée générale, éventuellement le compte rendu financier de subventionnement du dernier exercice ainsi que les modifications intervenues depuis la dernière demande de subvention (statuts, numéro SIRET, RIB, etc.).

⁵⁸ Conformément au décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, lorsque l'association perçoit une subvention supérieure à 153 000 €, elle doit transmettre les documents comptables certifiés par un commissaire aux comptes, le rapport de ce dernier ainsi que le compte rendu de l'assemblée générale ayant approuvé les comptes. Si la subvention est supérieure à 75 000 € ou représente plus de 50 % de son budget, elle doit transmettre les documents comptables certifiés par son président et le compte rendu de l'assemblée générale ayant approuvé les comptes.

⁵⁹ Tels que : le portail subvention ; le portail réservations des salles et des équipements *Planitech* ; *Grand Angle* utilisé pour la facturation ; « *associations.bordeaux.fr* » qui permet notamment aux associations de publier leurs missions et trouver des bénévoles ; « *hacktiv.org* », plateforme mettant en lien citoyens et associations pour effectuer des missions de bénévolat de façon ponctuelle.

certification des comptes (MAPCC) (cf. partie 5). Le portail « association » sera accessible par les associations et les usagers. Il rassemblera les données hébergées de manière sécurisée au sein d'un système qui interconnecte les portails des aides-tiers-subvention, de réservation des salles, du bénévolat et le compte citoyen métropolitain.

La saisie des données actuellement assurée par chaque direction, sera partagée avec les associations chargées de l'intégration des données tiers. Le portail des aides verra son périmètre élargi et constituera le point d'entrée unique de l'ensemble des demandes de subvention, y compris les subventions d'investissement et les appels à projet, et de mise à jour des données des tiers. L'interfaçage avec la facturation devrait permettre des gains en termes de sécurité et de temps notamment avec la génération automatique de l'engagement comptable. Des tests et la reprise des données sur trois ans étaient prévus fin 2023 – début 2024.

2.2 Les bénéficiaires de prestations en nature

La commune soutenait en 2022 près de 1 400 bénéficiaires⁶⁰. Parmi eux, 1 000 associations et neuf entreprises jouissaient d'une prestation en nature (dont respectivement 351 et deux, en plus d'une subvention). L'annexe au rapport de présentation du compte administratif 2017 estimait la valorisation en 2017⁶¹ des prestations en nature à plus de 11,345 M€.

S'agissant des prestations en nature, le rapport précédent recommandait⁶² de mentionner dans les conventions de subventionnement, la valeur des prestations en nature pour afficher l'aide totale apportée.

En réponse⁶³, la collectivité avait précisé qu'il était difficile de déterminer la valeur des aides en nature dès la signature de la convention, s'agissant de l'exercice en cours, l'exacte valorisation ne pouvant intervenir qu'à la clôture de l'exercice. Elle avait par ailleurs indiqué que le détail des concours en nature est valorisé et annexé au rapport du compte administratif, sous la forme d'une liste détaillée par association et qu'une valorisation prévisionnelle de l'aide en nature serait introduite dans les futures délibérations et conventions et que le montant définitif sera communiqué publiquement dans l'annexe au rapport du compte administratif.

Pour l'exercice 2018, il était envisagé, pour les subventions accordées au cours du 1^{er} semestre 2018, qu'une délibération de juillet 2018 propose de reconstituer la valeur prévisionnelle de l'aide accordée en 2018, avec un tableau détaillant, par bénéficiaire, la valorisation des aides estimées en nature, sur la base des montants arrêtés lors du compte administratif 2017. Pour les subventions devant faire l'objet d'une délibération au cours du 2^e semestre 2018, l'estimation de l'aide en nature qui pourrait être accordée, devait être directement mentionnée dans les délibérations et le cas échéant, dans les conventions.

⁶⁰ En 2022, 1 346 associations, 17 entreprises, 10 établissements publics et 11 autres entités percevaient une subvention et/ou bénéficiaient d'une prestation en nature (MAD de locaux, d'équipements, de matériels, etc.).

⁶¹ Pas de donnée figurant dans des documents officiels disponibles aux citoyens concernant les exercices suivants.

⁶² CRC Nouvelle-Aquitaine, *Rapport d'observations définitives Commune de Bordeaux*, 29 janvier 2018 – Recommandations n° 1 (deuxième des deux volets de la recommandation).

⁶³ Réponse sur le suivi des recommandations adressée à la chambre régionale des comptes le 11 juillet 2018 (cf. délibération n° D-2018/184 du 9 juillet 2018).

Au vu de l'échantillon de conventions analysées dans le cadre de l'instruction, la collectivité satisfait ses engagements. Comme annoncée, une information de valorisation des aides en nature est en effet portée dans les conventions d'objectifs et de moyens entre la commune et les associations. Seule une association⁶⁴ de l'échantillon comportait un montant nul alors même que, selon le compte administratif 2022, elle bénéficiait de locaux. En dehors d'autres imperfections relevées⁶⁵, la chambre régionale des comptes ne peut qu'encourager la commune à poursuivre dans cette voie.

Lors du précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait indiqué que la collectivité entretenait un fichier détaillé lui permettant de faire figurer la valeur globale des prestations en nature à l'annexe IV-B1.7 des comptes administratifs. Depuis 2018⁶⁶, les seules données y figurant⁶⁷ précisent les types de prestations mais pas le coût budgétaire des mises à disposition à titre gratuit de locaux et installations. Seule une valorisation globale (11,3 M€) des prestations en nature au profit d'organismes du secteur privé en 2022 était mentionnée dans le document intitulé « les chiffres clé du CA » annexé à la délibération d'approbation du compte administratif 2022. Dans le cadre de la contradiction, la collectivité a indiqué que l'annexe A⁶⁸, non obligatoire, précise pour chaque organisme la valorisation de l'aide en nature accordée.

Dans le cadre du présent contrôle, les conventions de mise à disposition à titre gratuit de locaux et d'installation, ainsi que les baux n'ont pas fait l'objet d'une analyse particulière.

2.3 Les garanties d'emprunt au profit des organismes satellites

Les partenaires contribuent à la présence d'un risque global supporté par la ville. La commune garantissait en 2022 pour 96,223 M€ d'emprunts peu risqués (116,427 M€ en 2017) contractés par d'autres organismes en grande majorité du secteur privé. Fin 2022, le capital restant dû (CRD) de cette masse d'emprunts s'élevait à 56,69 M€, soit une diminution sur la période de 24,6 %. Cette baisse a contribué à atténuer l'annuité d'emprunts garantis, cette dernière passant de 40,282 M€ en 2017 à 36,060 M€ en 2022 (représentant désormais 8 % des recettes réelles de fonctionnement contre 10,4 % en début de période) et donc le risque supporté par la commune qui, en cas de défaillance du contractant, doit se substituer à lui pour le remboursement d'emprunts. Ce risque ne s'est pas concrétisé sur la période examinée.

16,59 M€ de ce CRD (soit 29,3 %) concernait le financement d'opérations de logement social⁶⁹. Les principaux autres bénéficiaires étaient la maison de retraite Terre Nègre pour 20,094 M€ (sur 36,086 M€ garantis initialement), l'institut Bergonié pour 8,957 M€ (sur 12,325 M€) ou encore l'association sportive Les Coqs Rouges pour 1,521 M€ (sur 2 M€).

⁶⁴ Association « les parents de Caudéran ».

⁶⁵ Valorisation comportant une dizaine de chiffres après la virgule et pour lesquelles l'année 2020 était mentionnée alors que l'exercice concerné était celui de 2022.

⁶⁶ En 2017, la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions était jointe à la délibération approuvant le compte administratif (en annexe du rapport de présentation du compte administratif 2017).

⁶⁷ Puis, à partir de 2021, à l'annexe IV B8.1.1 qui s'est substituée avec le passage à la nomenclature M57.

⁶⁸ Annexe reprise dans le cadre du rapport du compte administratif, (cf. site de la ville dans les délibérations).

⁶⁹ Dont : InCité Bordeaux la CUB pour 4,163 M€ (sur 6,974 M€ d'emprunts initiaux), DomoFrance 3,479 M€ (sur 7,009 M€), Aquitanis - OPH de Bordeaux 3,442 M€ (sur 8,431 M€) et CDC Habitat 2,037 M€ (sur 2,807 M€).

2.4 La mise en place d'une stratégie cohérente de contrôle

Dans le cadre de son précédent rapport, la chambre régionale des comptes recommandait⁷⁰ d'accroître les contrôles sur pièces et sur place des satellites associatifs les plus aidés, ou de ceux jugés les plus fragiles, en vue de vérifier de façon détaillée leur situation financière et le respect des engagements pris.

En réponse⁷¹, la collectivité a précisé que le subventionnement alloué aux associations était notamment fonction de l'analyse des comptes réalisée par les services et la production de différents documents par les organismes subventionnés, tels que les rapports d'activité ou les comptes certifiés, mais également au travers des échanges avec ces partenaires et des rencontres de terrain. Elle annonce par ailleurs que les contrôles sur pièces et sur place vont s'accroître.

L'instruction a révélé qu'outre le contrôle de premier niveau décrit précédemment et exercé par les directions opérationnelles lors du dépôt de demande de subvention, la commune a mis en œuvre deux autres niveaux de contrôle.

2.4.1 L'intervention d'un cabinet pour le contrôle des principales associations subventionnées

Le contrôle de deuxième niveau est exercé depuis 2019 par un cabinet extérieur⁷² attributaire d'un marché pour conseiller la collectivité dans les domaines financier et comptable en procédant à l'analyse financière des comptes annuels d'organismes privés. Le contrôle opéré en 2022 a porté sur 72 organismes représentant une part importante des subventions attribuées en 2021, 36,4 M€ (et 5,3 M€ de prestations en nature), dont sept centres d'animation et sept maisons de quartier⁷³.

Les recommandations du rapport, dont une synthèse figure en annexe n° 9, ont souligné la fragilité financière de divers organismes. Certains ont été cotés à risque et besoin élevés.

Au regard de chacune des situations financières analysées, le cabinet a préconisé, pour trois quarts des organismes pour lesquels il a émis un avis, de réduire le niveau des charges de fonctionnement, notamment, pour les maisons de quartier qui ne présenteraient pas de risque financier particulier. Pour un petit nombre⁷⁴, il a estimé qu'en l'absence de communication des informations comptables et financières de l'exercice 2021, aucune subvention ne devait être attribuée. Par ailleurs, le cabinet a indiqué que « *compte tenu des réserves importantes de l'A'Urba une analyse des besoins réels avec la direction de l'association pourrait être utilement menée* » et n'a pas préconisé de subventionnement.

⁷⁰ CRC Nouvelle-Aquitaine, *Rapport d'observations définitives Commune de Bordeaux*, 29 janvier 2018 – Recommandations n° 1 (premier des deux volets de la recommandation).

⁷¹ Réponse sur le suivi des recommandations adressée à la chambre régionale des comptes le 11 juillet 2018 (cf. délibération n° D-2018/184 du 9 juillet 2018).

⁷² Cabinet Lassus & associés – marché 2022 – E0022B.

⁷³ Et 17 associations concernant la petite enfance, deux concernant les centres accueil et loisirs, huit relatives au sport, 10 ayant trait à la culture, 16 autres associations dans les domaines de l'urbanisme, du développement social urbain, du développement économique ou autres et cinq autres structures non associatives dont deux SASP.

⁷⁴ Notamment « l'ACOSMB », « la coccinelle », « l'Amicale laïque de Bacalan » ou le « théâtre du pont tournant ».

Dans le cadre de la MAPCC (cf. partie 5), les auditeurs ont procédé à des tests sur les charges d'intervention. Ils ont alors relevé l'absence de centralisation et l'hétérogénéité de l'instruction des dossiers de demande de subvention, voire une instruction partielle de certaines subventions. Les dossiers étudiés se sont révélés parfois incomplets⁷⁵, ce qui n'aurait pas empêché le versement du solde de subvention aux organismes concernés⁷⁶. Cette situation pourrait, selon les auditeurs, être améliorée par une adaptation de l'outil informatique spécifique au contrôle et par une liste standardisée des vérifications à réaliser (« check-list »).

En parallèle, la direction générale éducation, sports et société a engagé une démarche particularisée de suivi et de contrôle. Une note de cette direction adressée au directeur général des services (DGS) s'appuie sur les conclusions de la précédente mission d'analyse financière du cabinet. Ce document indique que ses recommandations sont analysées pour proposer un subventionnement plus précis et alerter sur les risques identifiés chez certains bénéficiaires.

Depuis 2023, en plus des recommandations d'arbitrage sur les subventions et de la cotation des risques des principales associations, le cabinet est chargé d'une analyse des risques juridiques (gouvernance, conformité statutaire, probité etc.) sur 25 de ces entités privées et de porter un regard sur les subventions d'investissement accordées.

Ce deuxième niveau de contrôle, mis en œuvre depuis 2019 et qui s'est étoffé au cours des derniers exercices, est venu, d'une part, bouleverser une reconduction presque systématique du niveau de subventionnement d'une année à l'autre (voire d'une inflation) insuffisamment appuyée de justifications des bénéficiaires et, d'autre part, préciser la santé financière de ces organismes, information indispensable avant l'engagement ou la continuation du soutien par la ville. La chambre régionale des comptes ne peut qu'encourager la municipalité à poursuivre dans cette voie, source d'efficacité du subventionnement et de sécurité financière et juridique.

2.4.2 Le troisième niveau de contrôle assuré par l'inspection générale des services

Depuis deux ans, le dernier niveau de contrôle des satellites est confié à l'inspection générale des services IGS⁷⁷ de la ville et de la métropole. Un compte rendu de réunion organisée en janvier 2023, indiquait qu'un ordre des priorités pour un contrôle approfondi par l'IGS de quatre organismes par an a été retenu⁷⁸, en lien avec les conclusions du cabinet d'audit et en concertation avec la direction générale des services.

Dans ce cadre, les équipes de l'IGS et le contrôle interne ont été renforcés. Fin 2023, l'IGS redimensionnée avait rédigé 16 rapports en intégrant une collégialité avec les services. Sont associés à ces rapports une fiche risque et une présentation des conclusions.

En 2023, un contrôle de l'APEEF⁷⁹ et du Crédit municipal ont été réalisés, tandis que celui du Stade bordelais était en cours d'instruction lors du dernier trimestre et que celui du TnBA avait débuté. Le contrôle du Crédit municipal a porté sur l'examen des travaux menés

⁷⁵ Certains documents juridiques ou financiers étaient manquants : statuts, déclaration SIRET, récépissé de dépôt à la préfecture, RIB, le dernier procès-verbal d'assemblée générale, le rapport du commissaire aux comptes, etc.

⁷⁶ Pour deux bénéficiaires testés, la demande de subvention était absente du dossier.

⁷⁷ Service commun dont l'activité est répartie à 60 % au profit de Bordeaux-Métropole et à 40 % de Bordeaux.

⁷⁸ En 2023 : Crédit municipal, association Petite Enfance, Enfance et Famille (APEEF), stade bordelais, TnBA. En 2024 : Union Saint-Jean, Crèche Pitchoun', Festival FAB, caisse sociale de développement local.

⁷⁹ Association petite enfance, enfance et famille.

conjointement entre ses responsables et un cabinet pour rétablir une situation saine à la suite des recommandations de la chambre régionale des comptes. Un deuxième acte est prévu au cours du 1^{er} semestre 2024 dans le cadre d'une mission de redressement réglementaire et financier. Par ailleurs, à la suite des observations définitives du rapport de la chambre régionale des comptes relatif à l'Opéra national de Bordeaux, une assistance méthodologique a été proposée par l'IGS.

Au regard des observations relevées par les auditeurs de la MAPCC (cf. partie 5) qualifiant d'insuffisant le contrôle des engagements hors bilan (cf. chapitre 3.4), il est envisagé que l'IGS complète ce niveau de contrôle d'un regard sur ces engagements.

Le rôle de l'IGS ne se limite pas au contrôle. Elle entend aussi conseiller les services en tant que de besoin et former les cadres et les élus.

La chambre régionale des comptes ne peut qu'encourager la collectivité à poursuivre l'action conjuguée des trois niveaux contrôle des associations et autres satellites subventionnés. Cette organisation à plusieurs entrées, placée sous la surveillance de l'IGS, semble cohérente et en phase avec une plus grande maîtrise des risques.

3 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 Méthodologie

En matière de ressources humaines, le périmètre du présent contrôle couvre principalement les cinq recommandations et rappels d'obligations juridiques formulés dans le rapport d'observations définitives du 29 janvier 2018 qui portaient sur le suivi des effectifs, le temps de travail, la rémunération, les concessions de logements et l'utilisation des véhicules de service. En cours d'instruction, se sont ajoutés à ces thématiques le compte épargne-temps et l'organisation du cabinet du maire.

Parmi les observations formulées lors du rapport précédent, deux d'entre elles n'appellent pas de remarque particulière.

S'agissant des concessions de logements, la chambre régionale des comptes rappelait à la collectivité la nécessité d'établir une délibération unique mentionnant le statut des concessions de logement et la mise à jour des arrêtés individuels (composition du logement, superficie et les fonctions de l'attributaire). La collectivité a adopté une nouvelle délibération le 9 juillet 2018 et pris les arrêtés correspondants dans les mois suivants. Un échantillon de 20 arrêtés a été contrôlé ; ils contiennent les différentes mentions précitées.

Concernant les véhicules de service, la chambre régionale des comptes recommandait à la collectivité d'établir un bilan annuel détaillé de l'utilisation des véhicules et de vérifier périodiquement l'adéquation de la taille du parc automobile aux besoins. En réponse au suivi des recommandations, la commune a précisé que, depuis janvier 2016, la direction du parc matériel de Bordeaux-Métropole gère la flotte des véhicules affectés aux services municipaux de la ville-centre (179 unités). Dans ce contexte, un bilan annuel est réalisé qui détaille l'affectation, le nombre de kilomètres parcourus et la quantité de carburant consommée. Depuis mai 2018 un outil informatique de gestion a été mis en place pour permettre de communiquer à chaque direction générale des indicateurs de suivi de la flotte.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a précisé que « dans le cadre du plan de sobriété décidé lors de la crise énergétique de 2022, la [commune] s'est engagée dans un projet [...] de réduction de 10% de sa flotte de véhicules particuliers. [...] [Après examen de leurs usages], 11 véhicules particuliers (sur 90) ont [depuis] été retirés [...] ».

3.2 Une hausse des effectifs et de la masse salariale

3.2.1 Des recrutements en dépit d'un périmètre de compétence constant

S'agissant des effectifs, les principaux transferts de personnels vers l'EPCI, qui ont concerné plus d'un millier d'agents, ont été réalisés sur la période antérieure au présent contrôle. En effet, le 14 décembre 2015, la commune et Bordeaux-Métropole ont signé une convention cadre destinée à formaliser la création et la mise en œuvre des services communs. Dans ce cadre, Bordeaux est la seule des 28 communes membres à avoir mutualisé l'ensemble des 19 domaines possibles. Durant la période 2017-2022, la collectivité a transféré à l'EPCI le service des archives, conduisant au transfert de 33 agents. Cet unique transfert témoigne d'un périmètre presque constant en termes de compétences durant la période sous revue.

Sur cette période, les rapports sur l'état de la collectivité⁸⁰ dits « bilans sociaux » ont bien été produits tous les deux ans jusqu'en 2020. À compter de 2021, ces derniers ont été remplacés par le rapport social unique (RSU) annuel, conformément à l'article L. 231-1 du code général de la fonction publique (CGFP).

À la suite des élections municipales intervenues courant 2020, le nouvel ordonnateur a mis un terme à la fusion des postes de DGS de la ville de Bordeaux et de Bordeaux-Métropole, organisation qui prévalait depuis 2014 et qui avait pour objectif de faciliter la mutualisation des services de la ville centre et de Bordeaux-Métropole. Depuis le 1^{er} novembre 2020, M. François Corbier exerce exclusivement les fonctions de DGS des services communaux⁸¹.

Tableau n° 4 : évolution de l'effectif selon le statut (en ETPT)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution
Titulaires	2987,7	3071,8	3099,0	3130,2	3130,8	3194,3	206,7
Non titulaires	246,5	239,6	224,6	218,2	224,1	233,0	-13,6
Total effectifs permanents	3234,2	3311,4	3323,5	3348,3	3354,9	3427,3	193,1
<i>Effectifs non permanents</i>	42	52	53	65	75	93	51
Total Général	3276,2	3363,4	3376,5	3413,3	3429,9	3520,3	244,12

Sources : bilans sociaux et comptes administratifs

⁸⁰ Le rapport collecte les informations relatives notamment à l'état des emplois et leur répartition, à la rémunération, aux conditions d'hygiène et de sécurité, au temps de travail et aux relations sociales.

⁸¹ En annexes n° 16 et n° 17, figurent respectivement les organigrammes généraux de la commune et de l'EPCI de début et de fin de période sous revue.

Au 31 décembre 2022, l'effectif permanent de la commune (hors services communs métropolitains en charge des domaines mutualisés) s'établit à 3 427,3 équivalents temps plein travaillés (+ 193,1 ETPT par rapport à 2017), dont 93,2 % d'agents titulaires. Cette proportion de titulaires, stable sur la période (92,4 % en 2017), se situe nettement au-dessus de la moyenne nationale des communes qui s'élève à 76,3 % (données 2020)⁸².

La collectivité explique⁸³ cette progression par la nécessité de renforcer les filières technique, administrative et la police municipale, pour répondre à la dynamique de développement de la ville.

Ainsi, l'ouverture et l'extension de groupes scolaires ont conduit au recrutement moyen annuel de 43 agents, soit + 49,77 ETPT sur la période 2017-2022 dans la filière technique. Quant aux recrutements dans la filière administrative (+ 28,67 ETPT), ils résultent de la volonté de la commune de répondre à des besoins sur des métiers d'expertise (démocratie permanente, conseillers enfance, mission égalité), de renforcer le temps d'encadrement dans certains services et maintenir un taux d'encadrement à 16,5 %. S'agissant de la police municipale, il s'agit de concrétiser un axe prioritaire de l'équipe municipale élue en 2020 en matière de sécurité (+ 29 ETPT).

Structurellement⁸⁴, en moyenne sur la période 2017-2022, les effectifs se composent très majoritairement d'agents de catégorie C (75,6 %)⁸⁵. La répartition des effectifs par filière est plutôt stable sur la période avec plus de trois quarts des agents dans la filière technique (50,9 %), puis les filières administrative (17,2 %) et culturelle (12,1 %).

Il convient de relever une diminution de la proportion des agents de catégorie C (- 6,6 points, soit 48,7 ETPT) et parallèlement une hausse de la proportion d'agents de catégories A (+ 3,6 points, soit 141,1 ETPT) et B (+ 3,1 points, soit 131,8 ETPT). Cette tendance résulte notamment de la mise en œuvre du parcours professionnel, carrières et rémunérations (PPCR) dans les filières sociale (+ 64 ETPT en catégorie A)⁸⁶ et médico-sociale (+ 175 ETPT en catégorie B)⁸⁷ et des recrutements dans la filière administrative.

S'agissant des effectifs, dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes recommandait à la collectivité d'établir un plan d'évolution des effectifs et d'afficher des objectifs détaillés en termes de cibles d'emplois par service, afin d'anticiper les évolutions des charges de personnel.

En réponse, la collectivité a précisé qu'un « *travail de prospective pluriannuelle d'évolution des effectifs [...] fait l'objet depuis 2021 d'un suivi régulier [concrétisé mensuellement par une réunion] présidée par le DGS, au cours de laquelle la [direction des ressources humaines] fait le point avec chaque direction générale sur l'avancement du [« plan emploi »]* » en évaluant les ajustements nécessaires (création et suppression de postes, recrutements, réaffectations) et leurs conséquences sur la masse salariale. Les directions générales disposent d'une planification glissante de leur effectif « cible » sur trois ans, en

⁸² <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2022>.

⁸³ Réponse de la collectivité – Questionnaire n° 3.

⁸⁴ Tableau n° 8 de l'annexe n° 2 – Ressources humaines.

⁸⁵ 12,4 % de catégorie A et 12 % de catégorie B.

⁸⁶ Transformation des emplois des personnels socio-éducatifs et des éducateurs de jeunes enfants en février 2019.

⁸⁷ Dans le cadre de l'application du Ségur de la santé, les auxiliaires de puériculture ont été reclassées en catégorie B au 1^{er} janvier 2022.

cohérence avec le plan pluriannuel de fonctionnement (PPF) de la direction des finances. La collectivité a ainsi élaboré une matrice pluriannuelle de déclarations des besoins en ressources humaines supplémentaires intégrée à un PPF spécifique aux ressources humaines. Ce document est mis à jour annuellement dans le cadre de la préparation budgétaire⁸⁸. Dans leur réponse, Messieurs Juppé et Florian ont indiqué « *qu'à partir de 2018, un prévisionnel des besoins en ressources humaines [a été] intégré dans le rapport d'orientation budgétaire* ».

3.2.2 Une masse salariale marquée par des facteurs externes et internes à la collectivité

Les dépenses totales de personnel, d'un montant de 157,5 M€ en 2022, représentent 50,1 % des charges de gestion et constituent le premier poste des dépenses de fonctionnement. Net du remboursement par des tiers des mises à disposition de personnel communal⁸⁹, ce montant s'établit à 154,6 M€. Le montant par habitant⁹⁰ (596 €) se situe en-dessous de la moyenne de la strate (718 €)⁹¹.

La masse salariale n'intègre pas le coût financier théorique du niveau d'absentéisme important, évalué entre 7,8 M€ et 9,3 M€ en 2020⁹².

Tableau n° 5 : charges de personnel

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution
Charges totales de personnel	139 955 675	138 955 871	143 587 933	146 606 376	148 136 364	157 518 484	12,5%
- Remboursement de personnel mis à disposition	550 212	2 984 850	2 951 038	2 890 387	2 923 771	2 822 882	413,1%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition	139 405 463	135 971 021	140 636 894	143 715 989	145 212 594	154 695 602	11,0%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les comptes de gestion

Sur la période 2017-2022, la progression de 12,5 % de ces dépenses (17,5 M€) résulte de l'augmentation des effectifs permanents (cf. *supra*) pour un montant estimé par la collectivité à 4,8 M€, mais d'autres facteurs exogènes ou endogènes expliquent cette hausse :

- la hausse du point d'indice en 2022 pour 4 M€ ;
- les effets individuels du « glissement vieillesse technicité » (GVT)⁹³ qui ont renchéri la masse salariale de 6 M€ ;

⁸⁸ Le plan pluriannuel de fonctionnement RH 2024 transmis au questionnaire n° 3.

⁸⁹ Mises à disposition de personnel essentiellement au CCAS. À la suite d'une erreur d'imputation en 2017, le montant des mises à disposition n'a pas été correctement comptabilisé, ce qui conduit à l'atypisme de cet exercice.

⁹⁰ Fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) de l'exercice 2022.

⁹¹ Nonobstant le fait que les services communs, qui ont fait l'objet de transfert d'agents de la commune vers l'intercommunalité lors de leur création, gèrent 19 domaines mutualisés pour le compte de la commune.

⁹² Cf. chapitre 4.3.4.

⁹³ L'effet GVT quantifie, à effectif constant, l'évolution de la masse salariale liée à l'avancement automatique des échelons en fonction de l'ancienneté des agents (composante « vieillesse ») ainsi qu'aux avancements de grade ou de corps à l'occasion de promotions internes ou réussite aux concours (composante « technicité »).

- l'application du protocole national d'accord relatif à la modernisation des PPCR, applicable à l'ensemble de la fonction publique⁹⁴, dont l'incidence financière est évaluée par la collectivité à 4 M€ ;
- les effets individuels du « glissement vieillesse technicité » (GVT)⁹⁵ qui ont renchéri la masse salariale de 6 M€ ;
- la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions et de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), accompagnée d'une revalorisation et d'un alignement par rapport à Bordeaux-Métropole, conformément au contrat de progrès social couvrant la période 2020-2026. L'impact financier du RIFSEEP est estimé par la collectivité à 3,5 M€. La proportion du régime indemnitaire du personnel titulaire progresse sur la période pour représenter 21,5 % de la rémunération en 2022 (+ 2,7 points depuis 2017)⁹⁶.

Entre 2017 et 2022, le montant brut du régime indemnitaire⁹⁷ versé aux agents titulaires augmente de 32,3 %, trois fois plus vite que la rémunération principale. L'évolution représente l'équivalent de 1 229 € supplémentaires en moyenne par agent et par an.

Tableau n° 6 : évolution du régime indemnitaire

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Ev.	%
c/64118 (Autres indemnités)	15 439 309 €	16 608 326 €	17 977 414 €	19 260 723 €	19 119 392 €	20 432 382 €	4 993 073 €	32,3%
Nombre d'agents titulaires en ETP	2987,65	3071,83	3098,98	3130,18	3130,84	3194,33	206,68	6,9%
Moyenne / agent	5 168 €	5 407 €	5 801 €	6 153 €	6 107 €	6 396 €	1 229 €	23,8%

Sources : comptes de gestion

Cette hausse résulte de la mise en œuvre du RIFSEEP qui était l'opportunité d'opérer un rattrapage du régime indemnitaire des agents de la ville, considéré comme inférieur aux principaux employeurs publics alentour. Ainsi, sur la période 2017-2022, son évolution est chiffrée par la collectivité à 3,5 M€, dont 2,2 M€ lors du passage des différents corps à ce régime indemnitaire et 1,3 M€ liée au contrat de progrès social 2020/2026 signé au sein de la collectivité. Parmi les engagements⁹⁸ contenus dans ce document, « [...] la revalorisation des montants de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), [...] visant à une harmonisation des montants entre la ville et Bordeaux-Métropole ». Cette revalorisation, d'un montant global

⁹⁴ L'application de ce protocole a conduit notamment à la revalorisation de la valeur du point d'indice et surtout des grilles indiciaires. Il en a résulté une augmentation des rémunérations brutes et des charges employeur.

⁹⁵ L'effet GVT quantifié, à effectif constant, l'évolution de la masse salariale liée à l'avancement automatique des échelons en fonction de l'ancienneté des agents (composante « vieillesse ») ainsi qu'aux avancements de grade ou de corps à l'occasion de promotions internes ou réussites aux concours (composante « technicité »).

⁹⁶ Tableau n° 9 de l'annexe n° 2 – Ressources humaines.

⁹⁷ Montants retracés au compte 64118 « autres indemnités » qui enregistre le versement du régime indemnitaire attribué statutairement aux agents titulaires en référence à leur cadre d'emploi, leur grade et leur échelon, ainsi que l'ensemble des autres indemnités telles que les indemnités d'astreinte et les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Le compte 64112 qui comprend la nouvelle bonification indiciaire (NBI), le supplément familial de traitement (SFT) et l'indemnité de résidence (IR), n'a pas été retenu dans le calcul du fait de sa faible proportion dans la rémunération (2,3 %).

⁹⁸ Le contrat de progrès social se décompose en quatre parties : un document de politique générale, qui détermine les grandes orientations dans lesquelles s'inscrit la collectivité, un protocole d'accord sur l'exercice des droits syndicaux, une charte pour faciliter le dialogue social et prévenir les conflits, un protocole d'accord sur le bon usage par les organisations syndicales des systèmes d'information numérique au sein des services municipaux.

estimé de 4,5 M€, devait s'étaler jusqu'en 2026. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que pour « *répondre aux enjeux d'attractivité et de pouvoir d'achat, [...] la collectivité [a ouvert] de nouveaux travaux avec les organisations syndicales afin d'aboutir à l'été 2024 à un nouveau contrat de progrès social, comprenant de nouvelles modalités de hausses indemnitaires et [un ajustement] sur la période 2024 – 2026* ». En complément, la protection sociale complémentaire (PSC) a été mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2024.

Parallèlement, les charges sociales employeur ont diminué du fait notamment des mesures nationales de réduction des cotisations patronales d'assurance maladie (le taux est passé de 11,50 % à 9,88 %).

L'augmentation des charges de personnel devrait se poursuivre avec les augmentations du point d'indice.

3.3 Le temps de travail

3.3.1 Des régimes dérogatoires applicables à 45 % des agents

Dans ses observations précédentes, la chambre relevait l'application d'un temps de travail dérogatoire pour sujétions particulières à 41 % des agents. Des délibérations relatives aux éducateurs et opérateurs territoriaux des activités physiques et sportives des piscines (ETAPS et OTAPS) et aux agents de la police municipale et les adjoints de surveillance de la voie publique (ASVP) sont venues régulariser leur situation suite au précédent contrôle de la chambre.

Comme indiqué dans sa réponse⁹⁹, des délibérations¹⁰⁰ ont bien été adoptées pour les personnels précités, les agents des services des cimetières et les auxiliaires de puéricultures, nouvelles catégories de personnel bénéficiaires d'un régime dérogatoire¹⁰¹.

La collectivité a donc bien intégré le rappel d'obligation juridique formulé précédemment. Toutefois, il convient de relever que l'élargissement de ces cycles particuliers à d'autres catégories de personnel aboutit à exonérer de la durée légale du travail environ 45 % des effectifs¹⁰². Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que « *ce pourcentage [élevé] peut s'expliquer par la structure atypique de la collectivité qui, après mutualisation des fonctions*

⁹⁹ Il convient de rappeler que la législation a évolué à la suite de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique. Dans son article 47, elle supprime l'ensemble des régimes dérogatoires à la durée légale du travail qui avaient été mis en place par les collectivités territoriales antérieurement à 2001. Cependant, sans contradiction avec ces dispositions, certaines exceptions prévues à l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 demeurent afin de tenir compte des sujétions particulières auxquelles sont soumis certains agents publics (travail de nuit, travail le dimanche, travail en horaires décalés, modulation importante du cycle de travail, travail en équipe, travaux pénibles ou dangereux). Après avis du comité technique, la collectivité doit délibérer afin de définir les sujétions et contraintes auxquelles sont exposés les agents concernés et qui justifient une diminution de la durée légale du travail. C'est dans ce cadre réglementaire que la commune a maintenu et élargi les régimes dérogatoires précités.

¹⁰⁰ Délibérations n° 2017/285 (ETAPS et OTAPS), n° 2018/218 (agents de la police municipale et de la tranquillité publique), n° 2019/599 (agents de conservation du service des cimetières) et n° 2022/223 (auxiliaires de puéricultures).

¹⁰¹ Après avis du comité technique paritaire.

¹⁰² 1 306 agents comptabilisés dans le rapport précédent de la chambre régionale des comptes, auxquels s'ajoutent 67 agents du service des cimetières et 178 auxiliaires de puéricultures (source : *Xémélios*).

support à la Métropole, a conservé très majoritairement les métiers de services à la personne qui [...] sont les métiers à pénibilité physique ». Il souligne également « *le caractère très généreux du temps de travail des ETAPS et OTAPS en piscines [qu'il souhaite] réviser* ».

De plus, le règlement sur le temps de travail applicable à la commune date du 10 octobre 2019. La chambre régionale des comptes invite la collectivité à mettre à jour ce document des délibérations relatives aux agents de conservation des services des cimetières et des auxiliaires de puériculture, afin de retracer dans un document unique l'exhaustivité des agents bénéficiaires d'un temps de travail dérogatoire.

Recommandation n° 2. : mettre à jour le règlement sur le temps de travail pour intégrer l'ensemble des agents concernés par un régime dérogatoire. **[non mise en œuvre]**

3.3.2 Un *statu quo* pour les autorisations spéciales d'absence

Dans ses observations précédentes, la chambre régionale des comptes demandait à la collectivité d'aligner, par application du principe de parité, les cas d'autorisations spéciales d'absence (ASA) sur ceux en vigueur dans les administrations de l'État. Dans sa réponse au suivi des recommandations, la collectivité se limitait à préciser que toute modification en la matière devait au préalable faire l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux. À ce jour, aucune modification sur les ASA n'a été apportée par la collectivité.

S'agissant des ASA familiales (parentalité et événements familiaux), afin d'harmoniser leur régime au sein des trois versants de la fonction publique, l'article 45 de la loi de 2019 précitée renvoie à un décret en Conseil d'État, la détermination de la liste et des conditions d'octroi, mais ce décret n'a jamais été pris. Depuis lors, est intervenue en 2021 la création du CGFP dont les articles L. 622-1 et suivants ne prévoient plus de régime unifié pour toutes les autorisations d'absence, seules certaines sont spécifiquement prévues par la loi (décès d'un enfant, engagement sécurité civile, etc.).

Toutefois, comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport thématique publié en novembre 2023 sur « la loi de transformation de la fonction publique : bilan d'étape », les ASA « [...] doivent être définies dans le respect du principe d'équivalence avec la fonction publique d'État [...] ». Ainsi, la chambre régionale des comptes invite la collectivité, dans un souci de bonne gestion, à modifier son régime d'ASA et à l'aligner sur celui de la fonction publique d'État.

3.3.3 Le compte épargne-temps : un passif social à provisionner

La commune de Bordeaux met en œuvre un dispositif de compte épargne-temps (CET) au profit de ses agents.

Le règlement relatif au CET applicable à la commune est conforme aux dispositions règlementaires¹⁰³. La monétisation des jours épargnés est exclue, y compris pour les agents quittant la collectivité.

Entre 2017 et 2022¹⁰⁴, le nombre de CET progresse de 21,9 % et sur un total de 2 914 CET, 8 % étaient complètement alimentés en 2022, soit 237. Au 31 décembre 2022, le stock de jours épargnés sur les CET s'élève, selon les dernières informations communiquées, à 67 436 CET¹⁰⁵ (32,9 % depuis 2017), ce qui équivaut à 293,7 ETP¹⁰⁶. Par ailleurs, suite à l'opération de monétisation opérée en 2023, le solde au 31 décembre 2023 s'élevait, selon l'ordonnateur, à 60 863 jours de CET¹⁰⁷.

Par une délibération du 11 juillet 2023, l'assemblée délibérante a instauré le principe d'une monétisation exceptionnelle des CET pour l'exercice 2023, dans « *le but de soutenir le pouvoir d'achat des agents municipaux dans un contexte d'inflation* ». Dans ce cadre, la collectivité a inscrit au budget 2023 des crédits à hauteur de 2 M€.

Malgré le nombre de jours accumulés, la collectivité n'enregistre aucune provision pour charges. Or, comme le prévoit la nomenclature M57, la provision ne se limite pas à compenser une monétisation éventuelle : « *Des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET. Ces provisions sont ajustées à chaque clôture, notamment pour couvrir le coût que l'entité supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique, [...])* ». Cette insuffisance a par ailleurs été relevée par les auditeurs de la MAPCC (cf. partie 5).

Ainsi, la provision a également pour objectif d'aider la collectivité à supporter le coût du remplacement des personnels mobilisant leurs CET.

Une évaluation de cette provision peut être réalisée en tenant compte du barème d'indemnisation brute des jours épargnés, dont le montant est fonction de la catégorie d'appartenance de l'agent¹⁰⁸. Sur cette base, la provision maximale s'élèverait à 5,8 M€.

Recommandation n° 3. : constituer une provision pour comptes épargne-temps conformément à l'instruction comptable M57. **[non mise en œuvre]**

¹⁰³ L'article 10 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 modifié relatif au CET dans la fonction publique territoriale dispose que « [...] l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement, après consultation du comité technique, détermine, dans le respect de l'intérêt du service, les règles d'ouverture, de fonctionnement, de gestion et de fermeture du compte épargne-temps ainsi que les modalités de son utilisation par l'agent. [...] ».

¹⁰⁴ Tableau n° 11 de l'annexe n° 2 – Ressources humaines.

¹⁰⁵ Selon l'ordonnateur, les données du rapport social unique (RSU) pour l'exercice 2022 mentionnant un nombre de CET à 58 958, seraient erronées.

¹⁰⁶ 67 436 jours x 7 heures = 472 052 heures / 1 607 heures (obligation annuelle de travail) = 293,7 ETP.

¹⁰⁷ Équivalent à 265,1 ETP et une actualisation de la progression depuis 2017 qui s'élèverait désormais à 20 %.

¹⁰⁸ Arrêté du 28 août 2009 pris pour l'application du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié, portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, et applicable à la fonction publique territoriale – 125 € bruts pour un agent de catégorie A, 90 € bruts pour un agent de catégorie B et 75 € bruts pour un agent de catégorie C.

3.3.4 Un absentéisme élevé qui nécessite une déclinaison effective rapide des plans d'action

3.3.4.1 Principales caractéristiques de l'absentéisme

Le taux d'absentéisme global, toutes absences confondues, a augmenté de 2,6 points pour atteindre 12,5 % en 2022, soit en moyenne 46 jours par an et par agent permanent, contre 36 en 2017. La principale cause d'absence est la maladie ordinaire qui représente en moyenne 64,2 % du nombre de jours d'absence, soit six jours d'arrêts sur dix en 2022. Ce taux diminue de 5,7 points sur la période, malgré une nouvelle hausse sensible en 2022 qualifiée de « *préoccupante* » par la collectivité dans son RSU 2022 même si, pour partie, cette tendance s'expliquerait, selon les services, par le covid-19 (arrêts maladie, maladies prises en charges tardivement, rendez-vous retardés).

La synthèse des bilans sociaux 2019¹⁰⁹ (dernières données chiffrées disponibles) confirme le niveau élevé de l'absentéisme au sein de la collectivité. Cette même année, Bordeaux affiche un nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire par agent de 23 jours contre 12,4 en moyenne par agent et par an. Cet absentéisme dit compressible a encore progressé pour atteindre 29 jours en 2022. Dans sa réponse, l'ordonnateur suppose que « *la mutualisation en 2016 de la quasi-totalité des fonctions ressources, issues principalement de la filière administrative [...], aurait eu pour effet d'accroître la proportion au sein de la collectivité des emplois « des filières techniques et des métiers exposés à des facteurs de pénibilité [...]* ». Aucun élément probant n'a cependant été communiqué quant à une proportion de ce type d'emplois différente au sein des autres collectivités de la strate.

Ce taux d'absentéisme très élevé¹¹⁰ concerne également les autres causes d'absences médicales, hors congés de maternité. Ainsi, en 2019, les absences pour accidents du travail représentent quatre jours en moyenne par agent et les maladies professionnelles trois jours (contre respectivement 2,8 et 0,9 jours pour la strate). Ces deux causes d'absentéisme évoluent à la hausse sur la période, avec une augmentation de + 5 points de la proportion des jours d'absence pour accident du travail et de 3,2 points pour la maladie professionnelle.

Les principales caractéristiques de l'absentéisme sont :

- les filières technique et médico-sociale présentent les taux d'absentéisme les plus élevés, respectivement 14,6 % et 14,5 % en 2022 ;
- un taux d'absentéisme qui augmente avec l'âge (18,2 % pour les plus de 60 ans et 4,6 % pour les moins de 25 ans en 2022), les agents les plus touchés sont ceux de la catégorie C âgés de 60 ans et plus (22 %) ;
- un taux d'absentéisme décroissant selon la catégorie en lien avec la pénibilité de certains métiers appartenant majoritairement à la catégorie C (14,4 %), catégorie B (9,8 %) et catégorie A (5,3 %) ;
- des taux d'absentéisme élevés au sein de la direction générale des solidarités et de la citoyenneté (16,5 %) et de la direction générale éducation, sports et société (13,6 %). Ces directions regroupent de nombreux métiers susceptibles d'une usure

¹⁰⁹ Direction générale des collectivités locales : bilans sociaux 2019 – synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2019 - décembre 2022 –.

¹¹⁰ Cf. tableau n° 12 de l'annexe n° 2 – Ressources humaines.

professionnelle plus marquée pouvant expliquer un tel niveau d'absentéisme (chargé d'accompagnement et d'accueil, agent de service et de restauration, auxiliaire de puériculture, assistante d'accueil de petite enfance, etc.) ;

- un faible taux d'absentéisme des agents sur emploi non permanent (3,53 %).

Le coût financier théorique de l'absentéisme supporté par la commune peut être estimé à 7,8 M€ (2 221 € par an et par agent, référence 2020¹¹¹). En tenant compte du coût de la garantie maintien de salaire versée par la ville en cas de maladie¹¹², ce coût est porté à 9,3 M€ pour la même année. En équivalents temps plein, la collectivité estime le nombre de jours d'arrêt pour maladie ordinaire à 288.

Ce mécanisme de garantie du maintien de salaire consiste à compenser intégralement la perte de rémunération en cas de congés de maladie de plus de 90 jours, alors que le statut de la fonction publique impose la réduction de moitié du traitement indiciaire dans cette circonstance. Considéré comme avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984¹¹³, en 2022, ce dispositif a concerné 231 arrêts maladie, soit 3,6 % du total des arrêts maladie¹¹⁴. Ce dispositif de garantie du maintien de salaire a été légalement supprimé à compter du 1^{er} janvier 2024, avec la mise en place au sein de la commune de la protection sociale complémentaire (PSC), conformément au décret du 21 avril 2022 relatif aux garanties protection sociale complémentaire et à la participation obligatoire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à leur financement. La collectivité anticipe d'un an la mise en place de la PSC.

3.3.4.2 Les mesures de prévention mises en œuvre

L'absentéisme est suivi par la commune qui tente d'agir sur la qualité de vie au travail, en diversifiant les pistes de réflexion, les approches et les moyens d'action.

Parmi les actions déployées : la surveillance médicale des personnels a été renforcée, avec la réorganisation du service de santé au travail (un médecin supplémentaire en 2022) ; la consolidation de la prise en charge des risques psychosociaux (plan de prévention des risques, deux postes de psychologues supplémentaires, mise en place d'une ligne d'écoute et d'un soutien psychologique sept jours sur sept, cellule d'écoute pour la prise en charge des situations de mal être au travail). De plus, dès 2020, la collectivité s'est inscrite dans une démarche de qualité de vie au travail portée par une élue chargée de cette thématique (élaboration d'un plan pluriannuel de qualité de vie au travail, mises en place d'un dispositif de télétravail, d'un plan triennal de formation destiné aux agents en situation d'inaptitude ou de reconversion pour des raisons de santé, création d'un centre d'accompagnement des mobilités liées à l'état de santé).

Consciente de l'absentéisme élevé dans certaines directions, la collectivité travaille depuis 2019 au déploiement ciblé d'actions pour tenter d'endiguer la tendance à la hausse.

Ainsi, en 2020, une réflexion sur les conditions de travail a été engagée par la direction petite enfance et famille. Une cartographie détaillée de l'absentéisme a été dressée au sein des

¹¹¹ Assureur SOFAXIS : Panorama 2021 – Qualité de vie au travail et santé des agents dans les collectivités territoriales.

¹¹² Cf. tableau n° 10 de l'annexe n° 2 – Ressources humaines.

¹¹³ CRC Nouvelle-Aquitaine, *Rapport d'observations définitives Commune de Bordeaux*, 29 janvier 2018.

¹¹⁴ Bilan social 2022 – page 106.

établissements de petite enfance, afin de servir de support à un plan d'actions. Cette cartographie montre qu'il y a une multiplicité de facteurs explicatifs de l'absentéisme qui complexifie sa prise en charge (âges, configuration des équipes, qualité et ancienneté du matériel, etc.). Retardé par la crise sanitaire, ce plan d'actions prévoit une amélioration de l'ergonomie des postes de travail, une prise en charge des parcours professionnels, un travail de fidélisation des personnels avec des partenariats avec les écoles de formation, le renforcement du « *pool* » de remplacement et un redimensionnement des équipes. Le début de mise en œuvre de ce plan d'actions est prévu courant 2024. La collectivité a réalisé un travail identique de cartographie pour les directions de l'éducation, dont un plan d'actions individualisé par établissement est prévu courant 2024, ainsi que pour la direction de la police municipale et la tranquillité publique.

La chambre régionale des comptes souscrit à la formalisation et la mise en place d'une démarche spécifique répondant aux besoins particuliers d'une catégorie d'agents, notamment dans les secteurs où les difficultés de recrutement pèsent sur l'organisation du travail des agents présents et conduisent à un cercle vicieux d'absentéisme. Toutefois, au regard d'un taux d'absentéisme toujours très élevé, la collectivité doit s'engager rapidement dans une mise en œuvre effective, afin de contenir puis de réduire durablement l'absentéisme.

3.4 Un régime indemnitaire morcelé porteur de dysfonctionnements

3.4.1 Rappels règlementaires

Le RIFSEEP¹¹⁵ est exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, excepté les dispositifs d'intéressement collectif et les sujétions ponctuelles liées à la durée du travail (heures supplémentaires, astreintes).

Ce régime indemnitaire s'appuie sur deux composantes : une indemnité principale de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et un complément indemnitaire annuel (CIA), chacune d'entre elles ayant pour socle la détermination des groupes de fonctions auxquels est associé un plafond indemnitaire pour chacune des composantes fixées par arrêté interministériel. L'employeur territorial peut dépasser le plafond d'une des deux parts, sous réserve de respecter le plafond global applicable aux agents de l'État, et peut déterminer les critères d'attribution applicables : *« les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un tel régime indemnitaire demeurent libres de fixer les plafonds applicables à chacune des parts, sous la seule réserve que leur somme ne dépasse pas le plafond global des primes octroyées aux agents de*

¹¹⁵ Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a instauré le RIFSEEP pour les fonctionnaires d'État. En application du principe de parité entre les fonctions publiques prévu à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, ce nouveau régime indemnitaire doit faire l'objet d'une délibération de l'assemblée délibérante, après avis du comité technique, pour les cadres d'emplois concernés au sein de la collectivité, en fonction de la parution des arrêtés afférents aux corps équivalents de la fonction publique de l'État. Le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale a modifié le décret du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en ajoutant à ce dernier une annexe 2, créant une homologation provisoire pour les cadres d'emplois dont le corps homologue historique figurant en l'annexe 1 dudit décret ne bénéficie pas encore du RIFSEEP. L'assemblée délibérante peut ainsi déployer le RIFSEEP sur le fondement de ces équivalences provisoires.

l'État. Elles sont également libres de déterminer les critères d'attribution des primes correspondant à chacune de ces parts ».

Le RIFSEEP repose sur le principe de déconnexion du régime indemnitaire du grade de l'agent et se fonde désormais sur la fonction occupée, conformément à la circulaire du 5 décembre 2014 de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et du secrétaire d'État chargé du budget concernant la fonction publique d'État. C'est pourquoi, sa mise en œuvre et son suivi doivent nécessairement reposer sur différents outils de gestion des ressources humaines.

Pour déterminer la place des agents au sein de la collectivité et les spécificités de chaque poste, l'employeur territorial doit établir un document détaillant pour chaque agent les domaines de responsabilité, les tâches, le grade et le groupe de fonctions défini pour l'IFSE. Ce document peut utilement être complété par des fiches de fonction qui précisent les responsabilités de chacun des niveaux hiérarchiques, et donc des groupes de fonctions définis.

Pour définir individuellement les fonctions et les responsabilités, une fiche de poste pourra décrire les éléments fondamentaux de la situation professionnelle et les compétences requises. Un entretien professionnel formalisé permet de constater les résultats professionnels obtenus par l'agent au regard des objectifs qui lui ont été assignés et définir ceux de l'année à venir, ainsi que la manière de servir de l'agent. Cette étape est primordiale pour définir le niveau du CIA.

3.4.2 Un RIFSEEP composite, peu lisible, porteur d'anomalies

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes recommandait à la collectivité de clarifier les différentes composantes du régime indemnitaire des agents. Dans sa réponse au suivi des recommandations, la collectivité avait indiqué que la mise en œuvre du RIFSEEP serait effective à compter de septembre 2018. Une première délibération¹¹⁶ avait lancé le déploiement du RIFSEEP à compter du 1^{er} janvier 2017 pour les agents du cadre d'emplois des administrateurs et des attachés territoriaux de la commune.

Depuis 2018, Bordeaux a pris neuf autres délibérations¹¹⁷ afin d'étendre le RIFSEEP à l'ensemble des agents pour lesquels ce dernier était applicable. Elles reprennent les principes énoncés par les textes qui instituent le RIFSEEP et indiquent explicitement instaurer les deux composantes du régime indemnitaire : l'IFSE et le CIA. Pour chacune d'entre-elles, la collectivité a défini des groupes de fonctions en reprenant les montants minimum et maximum pour chaque type d'emploi prévus par les textes.

3.4.2.1 Une mosaïque d'IFSE et une absence de CIA

La collectivité n'a pas réalisé de cartographie des postes avec un organigramme *ad hoc*, mais elle a transposé le RIFSEEP sur la base de « *l'organigramme voté* », comme mentionné dans les délibérations. Elle n'a pas saisi l'opportunité de créer une nouvelle architecture de

¹¹⁶ Délibération n° D-2016/484 du 12 décembre 2016.

¹¹⁷ Délibérations n° 2018-209, n° 2018-510, n° 2019-104, n° 2019-332, n° 2020-143, n° 2021-20, n° 2021-158, n° 2022-224, n° 2023-207.

rémunération basée sur un classement des postes au regard des trois séries de variables : encadrement, coordination, pilotage et conception ; technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ; sujétions particulières et degré d'exposition de certains types de poste au regard de son environnement professionnel. Dans ce contexte, aucune grille de cotation des fonctions avec attribution d'un coefficient individuel n'a été construite, de sorte qu'aujourd'hui encore, les agents ne sont pas affectés par groupe de fonctions.

Concrètement, la collectivité a établi une première grille pour chaque cadre d'emploi qui définit les groupes de fonctions, ces derniers se résumant à la fonction hiérarchique occupée par l'agent : « *directeur, directeur de mission, responsable de service/mission, responsable de centre, collaborateur* ». Sur cette base, la collectivité attribue à l'ensemble des agents l'IFSE dite « socle » liée aux fonctions.

Afin de pallier l'absence de cotation des postes qui permet de déterminer de manière harmonisée les sujétions et expertises liées, la collectivité a instauré en plus de l'IFSE dite « socle », des parts distinctes d'IFSE « sujétions » ou « expertises » pour valoriser certaines contraintes particulières relatives à la catégorie de postes occupés (exemples : agent de prévention, remplacement d'un collègue, agents du cabinet, travail en horaires décalés, le samedi, le dimanche, etc.).

Pour calculer certaines de ces sujétions, la collectivité a réintégré dans ces IFSE, les modalités de calcul d'anciennes primes aujourd'hui caduques. À titre d'exemple, la commune a réintroduit les taux identiques de rémunération des indemnités versées précédemment au titre de l'exercice de travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants (ex : 2,06 € par demi-journée de goudronnage).

En 2022, 774 agents percevaient ces IFSE pour un montant cumulé de 747 790 €, soit une moyenne de 966 € par agent (contre 692 agents en 2019 pour un montant de 584 574 €, soit une moyenne de 844 € par agent).

S'ajoute enfin une dernière IFSE intitulée « régime indemnitaire différentiel » (RID) et attribuée aux agents pour maintenir leur régime indemnitaire précédent le RIFSEEP ou lorsqu'ils effectuent une mobilité et se situent dans un groupe de fonctions avec un niveau inférieur d'IFSE socle. Une délibération n° 2023-207 est venue limiter à un an le versement de cette IFSE pour ce second cas. Cette indemnité peut également être versée lors d'un recrutement externe, pour compenser un décalage de régime indemnitaire. Les délibérations prévoient que l'IFSE « RID » diminue au fur et mesure que l'IFSE « socle » progresse.

En 2022, 1369 agents percevaient cette IFSE « RID » pour un montant cumulé de 1 295 413,35 €, soit une moyenne de 946 € par agent (contre 874 agents en 2019 pour un montant de 864 919 €, soit une moyenne de 989 € par agent).

L'architecture du RIFSEEP mise en place par la commune de Bordeaux se matérialise par 27 codes paie distincts afin de tenir compte des différentes déclinaisons au sein de chacune des sujétions. Conscient de « la densité du régime indemnitaire »¹¹⁸, l'ordonnateur a indiqué dans sa réponse avoir mis en œuvre au profit des cadres « *des ateliers d'information et de co-construction de la nouvelle version du RIFSEEP* » et adressé « *un courrier [à l'ensemble des agents] détaillant les mesures prises en 2023 [et] la nouvelle structuration du RIFSEEP*. Un

¹¹⁸ Cf. schéma n° 3 de l'annexe n° 2 – Ressources humaines.

fascicule à vocation pédagogique a [...] été rédigé, [relatif aux] principes de la politique de rémunération ».

S'agissant du CIA, la collectivité a précisé qu'il a uniquement été versé de 2018 à 2020 aux directeurs généraux, adjoints aux directeurs généraux et directeurs. La collectivité a par la suite suspendu sa mise en œuvre après un recours devant les juridictions administratives. Afin de compenser la perte induite par cette suspension, la collectivité a également attribué aux agents concernés une IFSE « RID », qui diminue au fur et à mesure de la progression de l'IFSE.

3.4.2.2 Des modalités de déploiement qui s'éloignent des textes réglementaires et des délibérations

En vertu du principe de libre administration, les collectivités sont libres d'organiser le régime indemnitaire de leurs agents et de définir le montant plafond pour chacun des groupes de fonctions, dans la limite du plafond global des deux parts. Un contrôle par échantillonnage de la paie des agents de la ville a été réalisé. Si la limite du plafond global a été respecté, en revanche des incohérences ont été constatées avec les principes de mise en œuvre du RIFSEEP, dont ceux fixés par la collectivité elle-même.

S'agissant de la part IFSE, plusieurs observations peuvent être formulées.

Tout d'abord, la mise en œuvre actuelle ne répond pas à la logique fonctionnelle souhaitée par les textes, puisque seule la détermination du montant plafond de l'IFSE fait référence à une notion de fonction, mais qui demeure hiérarchique. Les IFSE additionnelles ne reposent pas sur des critères intermédiaires pour chaque poste occupé et font majoritairement référence à des contraintes (exemple : horaires décalés) et ou à des lieux d'affectation (exemples : chauffeur ou secrétaire au cabinet). Or, dans les critères de cotation d'IFSE doivent être également considérés la technicité des postes, les compétences requises et celles à acquérir. Ainsi, à défaut d'une cartographie précise des postes et de leur spécificité, l'attribution du régime indemnitaire au-delà du grade et de la seule fonction, n'est pas clairement objectivée.

Sur ce point, même la délibération de 2023, dans laquelle apparaît la notion de « *valorisation des fonctions managériales* » ne répond pas à ce besoin. En effet, le tableau présenté dans la délibération recense différents niveaux hiérarchiques (responsable d'équipe, responsable d'unité, responsable de centre, responsable de service, etc.), mais sans distinction à l'intérieur de chaque niveau du nombre de personnes encadrées. Or, à la lecture de l'organigramme, certains agents responsables de centre ou de service n'encadrent pas le même nombre de personnes. C'est exactement à ce type de situations que doit répondre une cartographie des postes.

Ensuite, en application de l'arrêté ministériel du 27 août 2015, le RIFSEEP est cumulable avec les indemnités allouées en compensation du travail de nuit, le dimanche ou les jours fériés, ainsi que les indemnités d'astreintes. Dans ce contexte, à partir du moment où les agents qui réalisent des astreintes ou des dépassements d'horaires perçoivent les indemnités afférentes, il apparaît discutable qu'ils perçoivent en plus une IFSE « S1 » qui tient compte de ces contraintes. Ceci est assimilable à une double prise en charge de la sujétion. La collectivité ne partage pas ce point de vue puisque, questionnée sur ce sujet, elle a précisé que : « *la délibération n° 2018-209 RIFSEEP prévoit la sujétion S1 relative à une grande variabilité et contraintes horaires en lien avec le poste. Cela n'exclut pas par ailleurs l'exercice d'astreinte avec des interventions ou des HS éventuelles ponctuelles en dehors de toute astreinte et du cycle de travail des agents* ».

S'agissant du CIA, le Conseil Constitutionnel a précisé que le RIFSEEP est obligatoirement constitué d'une indemnité servie en deux parts que les collectivités sont contraintes de transposer dans leur délibération, sans qu'il soit porté atteinte au principe de libre administration (cf. décision QPC n° 2018-727 du 13 juillet 2018)¹¹⁹.

Pour être effective, la mise en œuvre complète du RIFSEEP doit donc se concrétiser par l'attribution du complément indemnitaire aux agents dont la manière de servir et l'engagement professionnel particuliers le justifient. Le CIA n'est facultatif qu'à titre individuel.

3.4.2.3 Les anomalies constatées en paie

Sur la base d'un échantillon de 20 agents, plusieurs anomalies consécutives à la mise en œuvre du RIFSEEP ont été relevées concernant l'attribution de l'IFSE « RID ». Pour rappel, conformément à la délibération, cette indemnité peut être versée pour maintenir le niveau de régime indemnitaire précédant le passage au RIFSEEP, maintenir le régime indemnitaire d'un agent recruté en externe, ou lors d'un changement de poste.

Tout d'abord, certains agents ont perçu cette indemnité parfois plus d'un an et demi après la transposition de régime indemnitaire, sans que cela corresponde aux critères définis par la délibération. Ainsi, au moment du passage au RIFSEEP, les niveaux de l'ancien et du nouveau régime indemnitaire étaient concordants et rien ne justifiait un tel versement. Au surplus, aucun arrêté individuel d'attribution n'a été produit pour cette première attribution, la mention d'une IFSE « RID » apparaissant sur des arrêtés ultérieurs (exemple : attribution en janvier 2020, arrêté daté de septembre 2020).

Ensuite, des agents du cabinet ont perçu un RID ou une augmentation de cette indemnité à partir de 2020. En réponse, la collectivité a précisé que cette attribution était une régularisation d'une situation antérieure à la mandature débutant en 2020. Précisément¹²⁰ : « [...] le constat était un versement mensuel d'un forfait de 25 heures supplémentaires appliqué à l'ensemble des agents sans contrôle de l'effectivité du service fait. Une régularisation de la situation a ainsi été réalisée. Néanmoins, et afin de minimiser la perte de rémunération individuelle et ainsi maîtriser l'impact social d'une telle décision, un versement sous forme de RID équivalent à 50 % du forfait a été attribué dans la limite des plafonds règlementaires du RIFSEEP ». Six agents de l'échantillon sont concernés par ces versements.

Cette « régularisation » effectuée par la collectivité semble inappropriée à double titre. D'une part, ces attributions ne correspondent pas aux critères de versement du RID définis par l'assemblée délibérante. D'autre part, les IHTS ne relèvent pas des indemnités qui peuvent être incluses dans une part IFSE puisque, comme indiqué précédemment, elles peuvent être cumulées avec le RIFSEEP sous réserve de leur effectivité. Inclure des IHTS dans une IFSE revient à cristalliser des indemnités qui par nature sont occasionnelles.

Par ailleurs, cinq agents ont bénéficié d'une fluctuation de leur IFSE « RID ». Si les baisses ont été expliquées par l'augmentation à due proportion de l'IFSE « socle » conformément aux délibérations, certaines augmentations ont été expliquées par la suppression de la nouvelle

¹¹⁹ Dans cette décision le juge a considéré qu'une collectivité ne pouvait pas rendre ineffective l'une des deux parts du RIFSEEP. En ne fixant pas d'enveloppe consacrée au CIA, la commune de Bordeaux rend, de fait, ineffective la mise en place du CIA.

¹²⁰ Réponse écrite de la collectivité.

bonification indemnitaire (NBI). Si la prise en compte de la NBI dans la part IFSE est cohérente sur le principe, elle l'est au titre des sujétions liées aux fonctions occupées. Ainsi, ce n'est pas l'IFSE « RID » qui aurait dû être mouvementée, mais l'IFSE « sujétion », car la NBI est typiquement une indemnité liée aux sujétions d'un poste et non à la fonction. Cette confusion dans la nature de l'IFSE mouvementée est représentative du désordre inhérent à l'absence de lisibilité du régime mis en place.

Enfin, s'agissant du CIA, comme indiqué précédemment certaines catégories d'agents l'ont perçu entre 2018 et 2020, les versements étant ensuite transformés en IFSE « RID », puisque la collectivité a suspendu le versement du CIA en tant que tel.

Ce mécanisme apparaît également contestable, d'une part, parce que cette modalité d'attribution de l'IFSE « RID » n'est pas prévue par les délibérations. D'autre part, il revient, comme pour les IHTS, à « figer » le montant du CIA. Or, l'article 4 du décret du 20 mai 2014, prévoit que le versement aux fonctionnaires du CIA tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, appréciée lors de l'entretien professionnel. Ces deux critères étant cumulatifs, le montant du CIA est lié aux appréciations formulées lors de l'entretien professionnel. Or, en cristallisant le montant du CIA, la collectivité a donné à cette indemnité un caractère non modulable, uniforme et pérenne, en méconnaissance de l'esprit des textes institutifs.

Le morcellement du régime indemnitaire déployé par la commune¹²¹ est contraire aux dispositions réglementaires, ainsi qu'à l'esprit ayant présidé à la mise en œuvre du RIFSEEP qui visait à rationaliser, simplifier et harmoniser le régime indemnitaire des agents publics. Au surplus, l'analyse de l'échantillon de paye démontre que l'absence de lisibilité dans les critères d'attribution des différentes composantes du régime indemnitaire a conduit à des dysfonctionnements et des distorsions dans leur versement en paie.

Recommandation n° 4. : rendre effectif le versement du complément indemnitaire annuel (CIA). **[non mise en œuvre]**

Recommandation n° 5. : réviser le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour répondre à une logique de simplification, de rationalisation et reposant sur une cartographie précise des postes. Supprimer les prises en charge multiples de certaines sujétions et se conformer aux seules modalités d'attribution approuvées par l'organe délibérant. **[non mise en œuvre]**

3.5 Des services administratifs rattachés à tort au cabinet du maire

Pour la composition de son cabinet, le maire peut recruter librement des collaborateurs chargés de l'accompagner en tant que chef de l'administration locale et de responsable politique¹²².

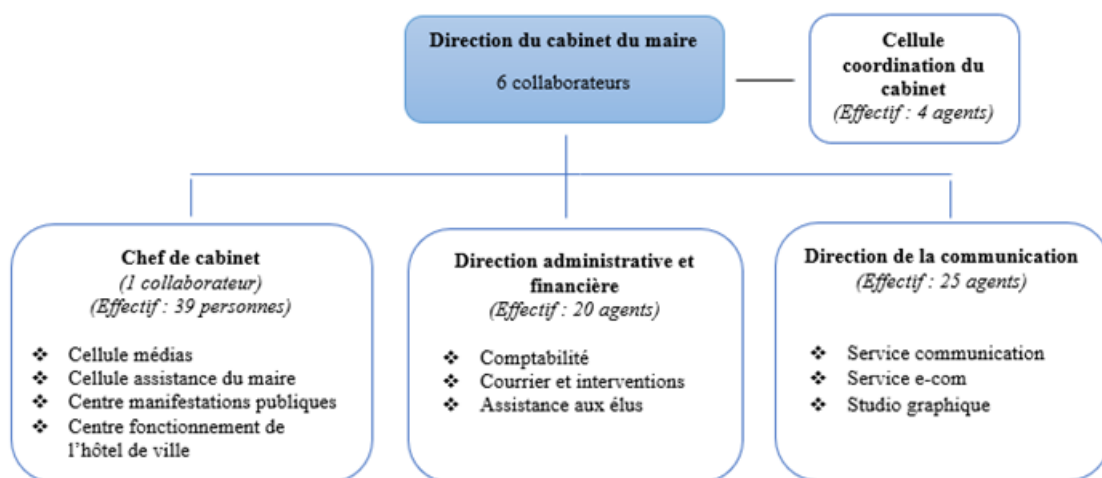
¹²¹ La collectivité en utilise 27 codes paie différents pour les quatre catégories d'IFSE.

¹²² Article L. 333-1 du code de la fonction publique.

Conformément aux dispositions de l'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, la commune peut compter au maximum sept collaborateurs au regard de sa population comprise entre 220 001 et 265 000 habitants. Par une délibération du 26 janvier 2021, la collectivité a décidé de porter à ce maximum le nombre de collateurs de cabinet, contre six précédemment.

Or en mai 2023, le cabinet du maire se compose de 94 agents, collaborateurs de cabinet compris, dont 25 agents de catégorie A, 16 de catégorie B et 53 de catégorie C¹²³. Comme détaillé dans le schéma n° 1, l'organigramme produit par la collectivité dénombre plusieurs entités rattachées directement au cabinet.

Schéma n° 1 : structure du cabinet de la ville de Bordeaux en mai 2023



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les données de la commune

Le rattachement de ces services au cabinet constitue une irrégularité, puisque n'étant pas placés sous la responsabilité du DGS, ils se retrouvent directement rattachés au maire. En réponse, l'ordonnateur a indiqué que « le cabinet tient un rôle à la fois politique et administratif [à l'instar] des cabinets ministériels »¹²⁴ et considère que le directeur de cabinet doit pouvoir « exercer la direction des équipes y concourant, que cette autorité soit fonctionnelle ou hiérarchique ».

La chambre régionale des comptes ne remet pas en question les missions politiques du cabinet, mais confirme que cette organisation qui soustrait à l'autorité hiérarchique du DGS un grand nombre d'agents, consiste à affecter des ressources directement à la main du maire. Cette situation irrégulière pourrait ainsi conduire à assimiler ces agents à des collaborateurs de cabinet. À *contrario*, un rattachement hiérarchique au DSG n'est pas contradictoire à l'exercice, par le directeur de cabinet, d'une autorité fonctionnelle sur ces mêmes effectifs.

¹²³ Selon l'organigramme produit par la collectivité.

¹²⁴ Fort de cet exemple, il considère que le directeur de cabinet est chargé par exemple de la direction managériale des équipes du cabinet, d'une fonction de conseil auprès du maire, autorité territoriale, d'une fonction d'animation de la municipalité et de management des élus, etc.

Or, la direction des services municipaux ne relève pas de la compétence des collaborateurs de cabinet, mais est dévolue au DGS qui est seul chargé¹²⁵, sous l'autorité du maire, de diriger et coordonner l'organisation des services. Quant aux collaborateurs de cabinet, l'article L. 333-10 du code de la fonction publique dispose qu'ils ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés. De plus, la qualité de collaborateur de cabinet est incompatible avec une fonction sur emploi permanent¹²⁶.

Les dispositions précitées établissent donc une réelle distinction entre l'activité politique du cabinet et celle administrative de la direction générale des services.

Dans le cadre de l'instruction, il a été demandé des feuilles d'évaluation qui démontrent que certains agents sont directement rattachés au chef de cabinet. Ainsi, le responsable du service protocole et réception a constamment été évalué par le collaborateur occupant les fonctions de chef de cabinet. De plus, au sein de la direction administrative et financière, les fiches de postes des agents travaillant en tant qu'assistantes aux élus démontrent clairement un travail direct pour ces derniers (courriers, tenue d'agendas, etc.).

Au regard des organigrammes anciens et actuel produits dans le cadre de l'instruction, il semble que cette situation perdure depuis au moins 2017.

Une réponse ministérielle récente¹²⁷ vient préciser le périmètre de l'autorité fonctionnelle des collaborateurs de cabinet : « [...] *En l'état du droit, rien n'interdit [...] par principe la mise en place d'une autorité fonctionnelle du directeur de cabinet sur les services de la collectivité qui concourent, malgré leur caractère de services administratifs, à l'exercice des missions de l'élu. Il en va ainsi des services de communication, en tant qu'ils peuvent concourir à la fois à la communication institutionnelle de la collectivité ainsi qu'à celle, de nature plus politique, propre à l'action de l'autorité territoriale, ou encore sur le secrétariat de l'autorité territoriale ou les services du protocole, en tant qu'ils concourent à satisfaire la double nature, administrative et politique, des missions d'une autorité territoriale. Toutefois, quand bien même une autorité fonctionnelle serait accordée au directeur de cabinet sur certains emplois permanents de la collectivité, cela n'écarterait pas le contrôle du juge financier ou du juge pénal sur la réalité et l'étendue des fonctions exercées par chacun dans le respect des règles légales et statutaires qui encadrent la répartition des rôles entre le cabinet et la direction générale des services. Ce contrôle pourrait donc en tout état de cause conduire à une requalification de tout ou partie des emplois concernés, au regard de la nature et de l'étendue des missions qui leur auraient été confiés, et aboutir à un dépassement du nombre de collaborateurs de cabinets autorisé* ».

À l'aune de cet éclairage, l'organisation administrative doit être rapidement revue, afin que le cabinet n'intervienne pas dans la gestion des services administratifs (tous les agents n'ayant pas la qualité de collaborateur de cabinet) et que ceux-ci soient rattachés hiérarchiquement au DGS. Dans le cadre de la contradiction, les anciens ordonnateurs « *[ont pris] acte de la remarque [de rattacher] à l'administration [ces] emplois* ». Dans sa réponse,

¹²⁵ Décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 (article 2) portant dispositions particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales.

¹²⁶ Décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet – article 2.

¹²⁷ Réponse à la question écrite n° 07918 – 16e législature de M. Jean-Pierre Corbisez (publiée le 20 juillet 2023 dans le JO Sénat page 4515) du ministère auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des collectivités territoriales et de la ruralité publiée le 4 janvier 2024 (publiée dans le JO Sénat page 21).

l'ordonnateur a indiqué que l'approche consistant à confier une autorité fonctionnelle au directeur de cabinet sur des agents placés sous l'autorité hiérarchique du DGS était bien connue au sein des services, en évoquant par exemple la situation du « *DGS de la ville qui a une autorité fonctionnelle sur des services mutualisés [placés] sous l'autorité hiérarchique du DGS de la métropole* ».

Recommandation n° 6. : revoir l'organisation du cabinet en rattachant l'ensemble des services administratifs à l'autorité hiérarchique du directeur général des services. **[non mise en œuvre]**

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE SAINTE, DES DÉFAUTS DE MAÎTRISE DES PROCESSUS BUDGÉTAIRES, COMPTABLES ET FINANCIERS

L'article 47-2 de la Constitution dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et leur situation financière* ». Ces dispositions sont sanctionnées par des obligations de certification des comptes de la plupart des administrations publiques, à l'exception notable des collectivités territoriales et de leurs groupements ; ceci, alors que les comptes d'organismes qu'elles financent sont souvent soumis à une telle obligation. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (Loi NOTRe) a dès lors prévu la conduite d'une expérimentation sur 25 collectivités de diverses tailles, sous l'égide de la Cour des comptes, de dispositifs destinés à établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local. À l'issue de cette expérimentation, le Premier président de la Cour des comptes a adressé le 27 septembre 2023 au gouvernement un référé lui recommandant d'instaurer une obligation de certification des comptes des collectivités et de leurs groupements de taille importante¹²⁸.

Les apports de la démarche de certification des comptes sont reconnus par les collectivités expérimentatrices. Par exemple, elles témoignent d'une accélération du développement de la culture de contrôle interne et financier, susceptible, à terme, de sécuriser et fluidifier la chaîne des dépenses et des recettes ; la certification permettrait une meilleure prévention des risques financiers, patrimoniaux et informatiques ; l'audit de certification constitue un levier dans la trajectoire de renforcement de la qualité des comptes publics.

Dans un contexte normatif inexistant et donc non contraignant, la commune de Bordeaux¹²⁹ a souhaité s'inscrire dans une démarche de certification de ses comptes, en parallèle du panel des collectivités expérimentatrices. Le 19 janvier 2023 s'est tenue la réunion de

¹²⁸ « *Selon un ou plusieurs seuils tenant compte de la forte concentration des enjeux financiers* ». La commune de Montpellier qui a participé au panel de collectivités expérimentatrices, proche de Bordeaux par la taille de sa population et surtout par la concentration des enjeux financiers qu'elle suscite, serait susceptible d'intégrer le périmètre d'une certification obligatoire.

¹²⁹ Avec Bordeaux-Métropole et le CCAS.

lancement pour l'accompagnement et la préparation à la certification des comptes avec le cabinet Grant Thornton en charge de cette mission. Une analyse des risques¹³⁰ sur les cycles comptables a été menée par le cabinet, et un diagnostic établi à partir d'une cartographie des risques.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a souhaité rappeler que la commune « *est fortement dépendante du fonctionnement des services mutualisés de Bordeaux Métropole qui gèrent de nombreux et importants budgets (bâtiments, espaces verts, RH, finances, urbanisme, etc.)* ».

Le présent contrôle s'est tout d'abord attaché à vérifier les réponses aux recommandations du précédent rapport pour ensuite étudier les principaux points relevés par la mission d'audit.

4.1 Le suivi des recommandations en matière de sincérité et de qualité comptable

Le présent contrôle s'est attaché à examiner les suites données aux précédentes observations définitives en matière de qualité et de sincérité des comptes¹³¹. Les investigations se sont concentrées sur les points qui avaient fait l'objet de recommandations ou de rappels d'obligations juridiques suivants :

- compléter les dossiers d'admissions en non-valeur ;
- améliorer le suivi des provisions et constituer une provision pour gros entretien ;
- améliorer la gestion des créances ;
- fiabiliser certaines annexes budgétaires ;
- rationaliser la gestion des régies et mettre en œuvre un contrôle effectif côté ordonnateur ;
- réduire le délai global de paiement (DGP) s'agissant des dépenses d'équipement.

À l'ensemble de ces thématiques, s'est ajouté le suivi du patrimoine de la collectivité traité au chapitre 5.2.

4.1.1 Les recommandations mises en œuvre

S'agissant des admissions en non-valeur, le rapport précédent recommandait de compléter le dossier transmis au conseil municipal d'un état complet des restes à recouvrer avec le détail précis des demandes et leurs pièces justificatives. En réponse, la collectivité a précisé qu'une délibération du 18 décembre 2017 avait fait l'objet d'une transmission au comptable public avec une liste détaillée des dites créances.

Sur la période de contrôle 2017-2022, un examen des délibérations relatives aux admissions en non-valeur a été réalisé. Il en résulte la présence systématique de la délibération à laquelle est adossée un tableau détaillé mentionnant l'exercice, la référence de la pièce, l'imputation budgétaire, le montant du reste à recouvrer et le motif de la présentation. Ces documents sont conformes à l'arrêté du 31 janvier 2018 fixant la liste des pièces justificatives

¹³⁰ Cf. restitutions du 23 mars 2023 et du 4 juillet 2023.

¹³¹ CRC Nouvelle-Aquitaine, *Rapport d'observations définitives Commune de Bordeaux*, 29 janvier 2018.

des dépenses des organismes soumis au titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

S'agissant de la politique de provisionnement des créances douteuses, le rapport précédent rappelait la nécessité de constituer des provisions à hauteur des risques encourus, de les actualiser annuellement et de faire approuver par délibération tous mouvements liés au provisionnement. En réponse, la collectivité a précisé que par une délibération du 10 juillet 2017, le conseil municipal avait adopté un nouveau dispositif de provisionnement systématique et progressif¹³² des créances douteuses, afin de retrouver un niveau de provisionnement cohérent. De plus, la collectivité indiquait, qu'une provision complémentaire de 2,9 M€ serait constituée sur les exercices 2017 et 2018 afin de régulariser cette situation rapidement.

Conformément à l'engagement qu'elle avait pris, la collectivité constitue des provisions pour créances douteuses cohérentes avec le niveau du risque encouru. Elle a également mis en place un tableau de suivi annuel des mouvements intervenus sur l'ensemble des types de provisions.

Les tests pratiqués par les auditeurs de la MAPCC sur le poste des créances n'ont pas révélé d'anomalie significative (valorisation, apurement des créances 2022, admissions en non-valeur, annulations de titres). Les états financiers, la balance générale et l'état des restes à recouvrer sont cohérents entre eux. Au 31 décembre 2022, plus de la moitié (56 % soit 6,5 M€) de la valorisation de ces créances (au total 11,7 M€) concernait cinq débiteurs, dont une seule créance antérieure à 2018, de 0,8 M€.

Sur la problématique des créances douteuses, alors que la commune respecte les dispositions de la nomenclature budgétaire et comptable M57, les auditeurs ont relevé une dernière marge de progrès possible relative à la dépréciation des créances récentes et à risque.

4.1.2 Les recommandations à parfaire

S'agissant de l'exhaustivité et de la fiabilité des annexes budgétaires relatives aux comptes des principaux organismes et associations aidés et de la transmission au comptable public de l'ensemble des pièces obligatoires concernant les comptes de ces satellites, la collectivité a précisé en réponse que tous les documents liés aux structures privées figurant à l'annexe C2 du compte administratif sont désormais transmis au comptable public. Par ailleurs, dans le cadre de la production des documents liés à l'arrêté des comptes de l'exercice 2017, des échanges documentaires et des rapprochements entre les comptes de l'ordonnateur et du comptable ont été réalisés, y compris pour ce qui est de leurs annexes.

Les échanges avec le comptable public ont porté leurs fruits. Le présent contrôle n'a en effet pas relevé de carence majeure concernant le renseignement des annexes relatives aux satellites, notamment les annexes patrimoniales liées aux emprunts garantis, aux concours attribués à des tiers ou à l'état des autres engagements donnés. Seul l'intérêt de faire figurer la valorisation des prestations en nature dans l'annexe B8.1.1-Liste des concours attribués à des tiers, démarche non obligatoire dans le cadre du référentiel budgétaire et comptable M57, a été proposé à la collectivité (cf. chapitre 3.2).

¹³² Le montant des provisions est calculé selon l'ancienneté de la créance avec un taux de dépréciation gradué à 25 %, 50 % et 100 %.

Concernant la gestion des créances, le précédent rapport recommandait d'extraire du bilan toutes les créances caduques et d'améliorer le processus de recouvrement, notamment en matière de formalisme des titres de recettes issues des régies.

En réponse, la collectivité a précisé avoir délibéré sur les créances devenues caduques (cf. *supra* chapitre 5.1.1, admissions en non-valeur), ainsi que sur une convention partenariale¹³³ avec le comptable public portant sur les conditions de recouvrement des produits locaux non fiscaux. Cette convention, reprise dans la convention de service comptable et financier (CSCF) 2019-2024, fixe notamment comme objectifs de veiller à la qualité des informations portées sur les titres de recettes ainsi qu'à leur émission régulière, réduisant ainsi au minimum le niveau des recettes à régulariser en fin d'exercice.

Le taux de recouvrement de la commune a progressé durant la période (90,18 % en 2022 contre 87,77 % pour les villes de même strate¹³⁴), en raison notamment de la mise en place du nouveau dispositif dans les régies des cantines scolaires et des crèches. Le secteur des revenus immobiliers est cependant identifié comme porteur de difficultés, notamment dues à la pluralité des directions intervenantes dans le suivi des baux et des conventions. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé à être davantage attentif au suivi de ce domaine.

Dans le cadre de la MAPCC, les auditeurs n'ont pu obtenir de tableau recensant l'intégralité des baux actifs ; l'assurance de l'exhaustivité du titrage des loyers devant être perçus n'a pu être garantie. Ces insuffisances nécessiteraient la mise en œuvre de procédures de titrage concernant les redevances de stationnement, d'occupation du domaine public, des droits à caractère social, culturel et sportif, etc. Même si le cabinet d'audit a noté le caractère satisfaisant de la revue des baux les plus contributeurs, des rapprochements des recettes devraient être réalisés avec les différentes applications métier (exemple : régie « droits de place ») et un tableau « *de suivi des baux, des occupations d'espace public et des délégations de service public recensant les différentes caractéristiques des contrats* » devrait être mis en place. Dans sa réponse, l'ordonnateur a précisé qu'un recensement existe par direction gestionnaire.

La chambre régionale des comptes relève que la collectivité a mis en œuvre des outils de recouvrement en cohérence avec l'esprit de la recommandation.

4.1.3 Les recommandations partiellement mises en œuvre

4.1.3.1 Le fonctionnement des régies : une rationalisation et un pilotage effectif, mais une absence de contrôle de l'ordonnateur

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes recommandait à la collectivité de simplifier et rationaliser l'architecture des régies et de renforcer le contrôle de l'ordonnateur. En réponse au suivi des recommandations, l'ordonnateur indiquait qu'un chantier important de simplification était en cours de mise en œuvre.

¹³³ Délibération n° D/2017-260 du 10 juillet 2017.

¹³⁴ Et un taux de recouvrement des créances sur exercices antérieurs de 99,2 % en 2022 (contre 94,7 % pour la moyenne de la strate) en progression.

En pratique, la réorganisation réalisée par la commune s'est articulée autour de trois axes principaux.

Tout d'abord, la clôture de plus de la moitié des régies depuis 2017. À ce jour, la commune compte donc 13 régies réparties comme suit : sept régies de recettes, quatre régies d'avances et deux régies mixtes.

En parallèle, la collectivité s'est engagée dans une démarche de professionnalisation des régisseurs et de renforcement du pilotage interne des régies. Ainsi, elle a saisi l'opportunité de la mutualisation effective en début de période pour créer une cellule « régie » au sein de la direction « d'appui transverse et analyse » de la direction générale mutualisée des finances et de la commande publique¹³⁵.

Composée de deux agents, cette cellule a pour mission d'harmoniser les procédures, et d'accompagner le déploiement du logiciel métier unique SAGA, destiné à uniformiser la gestion comptable des régies, troisième axe de réorganisation.

Ces mesures ont conduit à homogénéiser le fonctionnement des régies, constaté par le comptable lors de ces contrôles et confirmé en entretien d'instruction¹³⁶. Pour ce dernier, seul le fonctionnement de la régie des relations internationales restait encore à améliorer, car du retard dans les demandes de reconstitution était constaté, ainsi qu'une mise à jour aléatoire des arrêtés. Ces éléments ont été pris en compte par la collectivité qui, en plus d'une mise à jour des arrêtés, à réorganiser cette régie avec le recrutement en 2024 d'un agent affecté à cette fonction¹³⁷. S'ajoute à ces éléments, la mise en œuvre d'un dispositif de « carte affaires » pour limiter, voire supprimer à terme, les dépenses prises en charge par la régie. Ce dispositif permettrait en outre de libérer la régisseuse, par ailleurs très sollicitée, qui partage cette fonction avec son activité administrative au sein de la direction des relations internationales du cabinet du maire. À la date de fin d'instruction, la carte affaires n'était pas encore déployée, car la procédure de mise en concurrence des banques a été déclarée infructueuse.

Toutefois, si la chambre constate une amélioration dans le fonctionnement des régies conformément aux recommandations formulées, leur contrôle par l'ordonnateur est à ce jour absent. Fin 2023, seule la régie « pause méridienne » a fait l'objet d'un contrôle par l'IGS, se limitant à la bonne application des tarifs votés en conseil municipal. Dans le cadre de la contradiction, la collectivité a précisé qu'en 2024 un contrôle de régie par l'ordonnateur est prévu et qu'« *une action d'appui méthodologique avec l'Opéra de Bordeaux est en cours* ».

Les validations et contrôles réalisés par la cellule « régies » ne peuvent être assimilés aux contrôles prévus à l'article R. 1617-17 du CGCT qui imposent à l'ordonnateur de s'assurer de la qualité des comptes et de la véracité des flux de caisse, que seuls des contrôles sur place et sur pièces peuvent permettre. En conséquence, la chambre régionale des comptes réitère sa recommandation de procéder de manière régulière aux contrôles sur place et sur pièces des régies.

¹³⁵ Précédemment, le pilotage reposait uniquement sur un agent du service contrôle de gestion, qui accompagnait le comptable dans le cadre de ses contrôles.

¹³⁶ Entretien d'instruction du 19 septembre 2023 avec le comptable public.

¹³⁷ Précédemment, l'agent en charge de la régie avait de nombreuses activités et rencontrer des difficultés à dégager régulièrement du temps pour la tenue de la régie.

Recommandation n° 7. : procéder à des contrôles réguliers des régies, conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales. **[mise en œuvre partielle]**

4.1.3.2 Des provisions pour gros entretien non constituées

S'agissant des opérations de gros entretien, le rapport précédent recommandait de porter de cinq à dix ans l'horizon pluriannuel des travaux de maintenance et de gros entretien et de constituer une ou plusieurs provisions pour grosses réparations (PGR). En réponse, la collectivité avait précisé que cette recommandation n'était pas opportune.

Pour rappel, la nomenclature M57¹³⁸ dispose que les provisions pour gros entretien ou grandes révisions (PGE) correspondent aux dépenses de gros entretien des cinq prochaines années au minimum, inscrites au plan pluriannuel¹³⁹.

Le programme pluriannuel d'investissement (PPI) pour 2022 (dernier exercice du périmètre de contrôle) prévoit sur un horizon de cinq ans (2022-2026) une enveloppe de crédits allouée pour des opérations de gros entretien-réparations (GER). Les crédits ouverts se répartissent par secteur (associatif, sport, culture) pour 10,9 M€ et pour 10,6 M€ pour les dépenses d'amélioration de l'efficacité énergétique. Aucune provision n'est constituée. Dans sa réponse, l'ordonnateur considère que ces travaux sont « *de nature à prolonger la durée de vie des immobilisations [et] ne peuvent [donc pas] faire l'objet d'une provision pour gros entretien ou grandes révisions (PGE)* ». Or, une part importante de ces travaux ne sont pas de nature à prolonger la durée de vie des immobilisations, à l'instar des dépenses d'amélioration de l'efficacité énergétique, et doivent être considérés comme des charges d'exploitation très importantes et, en conséquence, faire l'objet de provisions pour gros entretien ou grandes révisions.

Au regard des éléments imposés par la nomenclature, la collectivité respecte la durée du PPI prévue. Toutefois, il apparaît indispensable que la commune se dote d'un plan pluriannuel d'entretien spécifique, indépendant du PPI, qui doit servir d'appui à la constitution de provisions pour gros entretien. Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué qu'« *en matière de suivi des charges d'exploitation importantes [par exemple] les opérations d'entretien et de maintenance des équipements municipaux de toutes natures (scolaires, culturels, administratifs), [la commune] a mis en place [depuis] 2022 une programmation pluriannuelle de fonctionnement*

¹³⁸ Nomenclature M57 – Titre 2 – Classe 1 : les comptes de capitaux – 3.1 – Les provisions pour risques et charges.

¹³⁹ Ces provisions doivent être destinées « [...] à couvrir des charges d'exploitation très importantes ayant pour seul objet de vérifier le bon état de fonctionnement des installations et d'y apporter un entretien sans prolonger leur durée de vie au-delà de celle prévue initialement. Les petites dépenses courantes d'entretien sont exclues de ce dispositif. [...] Les provisions pour gros entretien sont justifiées par un plan pluriannuel d'entretien. Le montant des provisions correspond au montant des travaux identifiés dans ce plan, établi par catégorie de travaux et éventuellement par nature d'immobilisation (exemple : par bâtiment ou groupe de bâtiments). En fonction de la politique d'entretien décidée par l'ordonnateur, le montant des PGE correspond aux dépenses de gros entretien des cinq prochaines années au minimum, inscrites au plan pluriannuel ».

(PPF) [qui permettra] de déterminer si la constitution d'une provision pour gros entretien ou grandes révisions (PGE) s'avère nécessaire ».

Recommandation n° 8. : établir un plan pluriannuel d'entretien et constituer des provisions pour gros entretien nécessaires conformément à la M57. [mise en œuvre partielle]

En réponse à la communication administrative de la chambre régionale des comptes, la comptable publique a indiqué avoir adressé à la direction des finances « un courriel rappelant cette obligation pour ouverture des crédits budgétaires au budget supplémentaire 2024 ».

La recommandation sur le délai global de paiement (DGP) est traité au chapitre 5.4.

4.2 Un suivi de l'actif immobilisé d'environ 2,4 Md€ à construire

Selon l'instruction budgétaire et comptable M57, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe¹⁴⁰, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public.

L'ordonnateur, est chargé de la tenue des inventaires physique et le comptable de l'état de l'actif valorisation du patrimoine).

4.2.1 Une valorisation de l'actif particulièrement insuffisante

Dans le cadre de l'instruction, les services ont indiqué que les inventaires physiques tenus par les directions opérationnelles municipales sont incomplets. Ces directions, responsables du service fait, renseigneraient des tableaux propres de suivi, notamment par l'intermédiaire d'outils dédiés (*Poséidon Patrimoine, Micro-musées, Logimag* etc.), non interfacés avec le logiciel comptable *Grand Angle*. La direction de la régularité et de l'optimisation comptable¹⁴¹ de la direction générale (métropolitaine) des finances et de la commande publique (DGFCP) suit l'inventaire comptable (agrégation des données) par l'intermédiaire du module gestion du patrimoine intégré au logiciel *Grand Angle*. De cet outil a été extrait un tableau au format *XLS* faisant office d'inventaire.

L'absence de procédure de suivi formalisé du patrimoine entraîne la non-exhaustivité des données et une mauvaise valorisation de l'actif de la collectivité. La MAPCC a confirmé cette carence. Les auditeurs ont en effet constaté que « toutes les directions ne disposent pas d'un outil d'inventaire (logiciel métier, suivi Excel) des immobilisations » et que le « logiciel de gestion du foncier, *Poséidon Patrimoine*, est notamment utilisé par la direction du foncier mais n'est pas interfacé avec *Grand angle* » et « les bases des deux applications métier n'ont pas été rapprochées ». Concernant la problématique de non-exhaustivité des données, ils ont relevé que les contrats de délégation de service public (DSP) sont certes suivis par les directions métier,

¹⁴⁰ Cf. également page 8 du guide des opérations d'inventaire du comité national de fiabilité des comptes locaux de juin 2014 (annexé à l'instruction NOR INTB 1501664J du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif pour les instructions budgétaires et comptables M14, M52, M71, M57, M4).

¹⁴¹ Ancienne direction de l'exécution comptable et des inventaires.

mais le patrimoine affecté n'est pas identifié précisément. Selon l'ordonnateur, « *[les] biens sont correctement inscrits à l'actif dans les comptes 24 [...] [en dépit de l'absence, pour certains contrats de DSP], d'une liste annexée des biens affectés* ». De même, il considère que « *le risque de non-exhaustivité et de mise à jour du patrimoine est [atténué, compte tenu de l'utilisation] du numéro Poséidon Patrimoine systématiquement utilisé comme numéro d'inventaire comptable [facilitant le rapprochement avec l'inventaire physique]* ». Il a annoncé « *un rapprochement en cours pour identifier les écarts et procéder aux ajustements nécessaires* », d'autant que la chambre régionale des comptes observe que *Poséidon Patrimoine* n'est pas le seul outil utilisé dans le cadre des inventaires physiques.

En pratique, un examen des différents documents arrêtés au 31 décembre 2022, produits par le comptable et l'ordonnateur appellent les observations suivantes.

Premièrement, la collectivité ne dispose pas d'une vision comptable précise de son patrimoine. À titre d'exemple, les services ont indiqué ne pas procéder à l'inventaire comptable des collections¹⁴² des musées communaux. Certes, chaque musée tient un référencement, par catalogue, mais sans valorisation des biens. Dans sa réponse l'ordonnateur a indiqué que « *les collections des musées font l'objet d'un inventaire physique dans l'application nationale Micro-musées* » et confirmé « *un écart entre [les] inventaires physiques et comptables au vu du volume des biens historiques et culturels (BHC)* » [qui s'élève à] 3 646 074 biens au 31 décembre 2023 » (environ 1,5 million de BHC pour le seul musée d'Aquitaine). De même, un écart existerait entre le nombre de biens inscrits à l'inventaire des musées de France et celui de la commune. Compte tenu que « *la comptabilisation s'effectuerait à l'euro symbolique* », l'ordonnateur considère que l'impact de cet écart sur les comptes de la commune est limité au regard de « *l'actif immobilisé [établi] à 2,3 Mds € au 31 décembre 2023* ». Cela a conduit « *[la commune à faire] le choix d'intégrer progressivement les BHC à l'inventaire comptable quand une restauration est prévue. Les dépenses ultérieures sont rattachées au bien afférent et sont amorties* ». La chambre régionale des comptes observe cependant que si elle s'opère seulement lorsqu'une restauration est réalisée, l'intégration comptable est extrêmement lente. Un travail d'intégration borné dans le temps doit donc être engagé dès à présent et ceci quelle que soit la valorisation comptable du bien. Concernant les dons et les legs, l'ordonnateur s'est engagé à « *[les intégrer progressivement] à l'inventaire comptable à la valeur indiquée dans l'acte notarié* ». Selon lui, « *la valeur des biens reçus par la ville à ce titre [et suivi dans un tableau depuis 1998], s'élève à 3,1 M€* ». Pour ce qui concerne les immobilisations de faible montant¹⁴³ (inférieur à 1 000 €), les auditeurs de la MAPCC ont considéré que le montant total évalué au compte de gestion à 1,4 M€ serait suffisamment élevé.

¹⁴² Au regard de l'état de l'inventaire de l'ordonnateur (compte 21621), certaines œuvres d'art ou biens de collections sont enregistrés (exemple : tableaux de Pierre Lacour, de Diégo Vélasquez, d'Adrien Dauzats, ou encore animaux du Muséum ou ouvrages précieux, mais sans précision particulière, etc.).

¹⁴³ Conformément à l'arrêté du 26 octobre 2001 relatif à l'imputation des dépenses du secteur public local pris, en application de l'article L. 2122-21 du CGCT (articles L. 3221-2 et L. 4231-2 du CGCT respectivement pour les départements et les régions), il est fixé un seuil unitaire de signification de 500 € TTC en dessous duquel l'acquisition d'un bien meuble ne figurant pas dans la liste annexée à l'arrêté précité est systématiquement comptabilisé en charges. Pour les biens meubles figurant dans cette liste, l'assemblée délibérante de l'entité peut fixer un seuil unitaire de signification inférieur à 500 € TTC, sous réserve que les biens ajoutés revêtent un caractère de durabilité et ne figurent pas explicitement parmi les comptes de charges ou de stocks.

Les BHC¹⁴⁴, nature de biens à laquelle les collections appartiennent et particulièrement représentée à Bordeaux, ont des modes de comptabilisation différents en fonction de la situation dans laquelle ils se trouvent et rappelés en annexe 5.

La collectivité devra donc comptabiliser pour la première fois à son bilan un certain nombre d'immobilisations corporelles¹⁴⁵, dans le cadre d'une opération ponctuelle de régularisation comptable, qui doit être encadrée. Cette comptabilisation à leur valeur vénale¹⁴⁶ qui participe d'une démarche volontariste, doit être appuyée d'une décision de l'assemblée délibérante. Si le recours à la valeur vénale doit être privilégié, les actifs concernés peuvent, dans les cas exceptionnels où elle n'est pas identifiable, être comptabilisés à leur coût de remplacement¹⁴⁷, voire à défaut, à l'euro symbolique. Cette dernière possibilité ne garantit cependant pas une valorisation sincère des actifs, seulement un recensement. Dans sa réponse, l'ordonnateur a précisé qu'un grand nombre de biens « *seront comptabilisés à l'euro symbolique et non à leur valeur vénale. Quant aux biens reçus à titres gratuit (dons, datations ou legs) ils seront comptabilisés à la valeur indiquée dans l'acte notarié [correspondant]* ».

À ce problème de non-exhaustivité, la chambre régionale des comptes a décelé 2 293 lignes de l'état de l'actif du comptable pour lesquelles l'intitulé de l'immobilisation était : « *catégorie créée suite migration* », comptabilisées globalement pour un montant de 20,884 M€. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que « *cette désignation, correspond [...] à une catégorisation créée lors de la migration de données dans le logiciel Hélios* ». Cette catégorisation différente du libellé des biens « *[ne peut être modifiée] à l'actif* ». Les biens associés seraient bien, selon l'ordonnateur, inscrit à l'inventaire comptable et comportent un numéro particularisé. En dépit de la réponse de l'ordonnateur qui se veut rassurante, la chambre régionale des comptes observe que cette valorisation doit être vérifiée avec le comptable dans le cadre du travail d'actualisation des éléments de l'actif.

Deuxièmement, une absence de concordance a été constatée entre les données de l'ordonnateur et du comptable, pour un montant qui s'élève à 69,923 M€¹⁴⁸.

Des écarts, parfois très significatifs, ont par exemple été relevés aux comptes 21311, 21312 et 21318 comme en témoigne le tableau annexé¹⁴⁹. Des différences de dates d'entrée d'immobilisations ont de surcroît été constatées. Cette difficulté est également présente pour les immobilisations en cours (c/23).

Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur explique un certain nombre d'écarts par des imputations comptables différentes¹⁵⁰. Dans le cadre des échanges avec le comptable ces

¹⁴⁴ Les typologies de biens concernés sont listées en annexe n° 5.

¹⁴⁵ Les immobilisations corporelles concernées peuvent être celles inventoriées mais non comptabilisées et celles nouvellement inventoriées dans le cadre d'une démarche volontariste.

¹⁴⁶ La valeur vénale (la valeur historique du bien par convention) correspond au montant qui pourrait être obtenu de la vente d'un actif lors d'une transaction conclue à des conditions normales de marché, net des coûts de sortie de l'actif (frais de cession).

¹⁴⁷ Estimation du coût du bien pour un actif similaire qui offrirait un potentiel de service identique compte tenu de l'utilisation de ce bien et/ou de son obsolescence. Le coût de remplacement est comptabilisé en valeur nette, valeur qui devient, par convention, la valeur historique du bien.

¹⁴⁸ Cf. tableau n° 29 de l'annexe n° 13 – Tableaux relatifs à la valorisation de l'actif.

¹⁴⁹ Cf. tableau n° 30 de l'annexe n° 13 – Tableaux relatifs à la valorisation de l'actif.

¹⁵⁰ Par exemple, la patinoire et le vélodrome, immobilisations gérées en DSP, sont inscrits dans le logiciel *Grand Angle* au compte 2418 (autres mises en concession). Il en va de même de l'intitulé divers quai Bacalan inscrit

différences d'imputation devront donc faire l'objet de corrections pour faire concorder les deux états. L'ordonnateur a relevé d'autres ajustements à réaliser qui proviennent de mises en service non réalisées côté comptable (Hôtel de ville et Halle des douves) ou encore de changement de dénomination (ancienne crèche Malbec dénommée désormais maison multi accueil Nansouty). Il s'est engagé à fournir au comptable les documents de régularisation.

En valeur brute, en 2022, l'actif immobilisé s'élevait à 2 377 498 M€. Or, en plus de l'absence d'évaluation et de contrôle régulier (outre les pointages annuels évoqués par l'ordonnateur dans sa réponse) de l'actif immobilisé, des écarts importants ont été constatés par les auditeurs entre l'inventaire de l'ordonnateur et le compte de gestion (cf. tableau annexé¹⁵¹) : 51 M€ pour les immobilisations corporelles¹⁵² (sur 1 905 M€ au compte de gestion), 60 M€ pour les immobilisations en cours, 10 M€ pour les immobilisations incorporelles et – 48 M€¹⁵³ pour les immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition.

Dans une moindre mesure, les auditeurs ont également relevé un écart de plus de 3 M€ concernant la valorisation des immobilisations financières (cf. tableau annexé¹⁵⁴). Un effort de justification doit être fait concernant la valeur brute des immobilisations financières anciennes, notamment celles acquises antérieurement à 2012 (1,3 M€). Après 2012, la justification demeure perfectible¹⁵⁵.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que des corrections ont été opérées. « *L'écart à fin 2022 entre l'actif et l'inventaire comptable s'élève à 70 M€ contre 85 M€ en 2021* ». Il s'est engagé à « *formaliser un plan d'actions par compte afin de résorber les écarts [qui] peuvent avoir une diversité de causes [...] [et qui représentent environ 3 % de l'actif total]* ».

Concernant les sorties de l'actif¹⁵⁶, il n'y aurait aucune garantie concernant leur exhaustivité, le recensement des immobilisations à réformer reposant sur un suivi hétérogène des techniciens. En réponse, l'ordonnateur a expliqué que les services « *[procèdent] tous les ans à des sorties d'actifs correspondant par exemple à des ventes aux domaines ou à des cessions immobilières. [...]. Une revue régulière de l'affectation [des] biens immobiliers devenus vacants [...] [est par ailleurs organisée]* ». Depuis 2022, « *un schéma directeur immobilier [vise] à optimiser ce travail en combinant réaffectations, foisonnement des usages et programme de cessions immobilières lorsque cela apparaît pertinent* ».

dans ce même logiciel au compte 248 car cela correspond au Hangar 14 qui est mis en affectation. Même situation concernant la résidence autonomie RPA Alsace Lorraine gérée par le CCAS de la ville de Bordeaux.

¹⁵¹ Cf. tableau n° 31 de l'annexe n° 13 – Tableaux relatifs à la valorisation de l'actif.

¹⁵² Dont 34 M€ pour les constructions, 10 M€ pour les biens historiques et culturels et - 12 M€ pour les terrains.

¹⁵³ Valeur de à l'inventaire de l'ordonnateur plus importante que celle mentionnée au compte de gestion.

¹⁵⁴ Cf. tableau n° 31 de l'annexe n° 13 – Tableaux relatifs à la valorisation de l'actif.

¹⁵⁵ Le test des auditeurs a porté sur un échantillon d'une valeur brute globale de 5,2 M€.

¹⁵⁶ Les immobilisations entièrement amorties demeurent inscrites au bilan et à l'inventaire tant qu'elles continuent d'être utilisées (sauf les frais d'études, de recherche, de développement et les subventions d'équipement versées). Par mesure de simplification, les biens de faible valeur ou à consommation rapide peuvent, sur décision de l'assemblée délibérante, être sortis de l'actif et de l'inventaire comptable de l'ordonnateur une fois amortis.

4.2.2 Un suivi des immobilisations en cours à améliorer, conjugué à une pratique aléatoire et imprécise des amortissements

4.2.2.1 Un transfert des immobilisations en cours à corriger

L'examen des différents documents arrêtés au 31 décembre 2022 produits par le comptable et l'ordonnateur, entraîne plusieurs constats.

Premièrement, bien que des intégrations de travaux aient été réalisées pendant la période sous revue¹⁵⁷, des immobilisations toujours imputées sur les comptes d'immobilisations en cours (c/23) sont anciennes et nécessiteraient d'être transférées sur les comptes d'immobilisations corporelles (c/21)¹⁵⁸. Ainsi, à partir des données de l'état de l'inventaire de l'ordonnateur, l'instruction a détecté 29,494 M€ d'immobilisations antérieures à 2018, soit près de 14 %. Toutefois ce montant semble être sous-évalué, en comparaison avec les travaux des auditeurs de la MAPCC qui ont relevé un montant de 88,989 M€ inscrit en immobilisations en cours pour la même période.

L'absence de transfert des immobilisations en cours a des conséquences sur le niveau d'amortissement et affecte la constatation de la dépréciation des biens, utile dans le cadre de leur renouvellement.

Compte tenu de la situation, la chambre régionale des comptes recommande à la commune de formaliser des procédures interservices de suivi des encours et de mise en service, de les mettre en œuvre et de transférer les opérations de travaux achevées inscrites sur les comptes d'immobilisations en cours sur les comptes d'immobilisations corporelles. En réponse, l'ordonnateur a annoncé qu'« en 2024 une procédure de suivi des encours a été définie. Elle prévoit notamment l'établissement semestriel d'un tableau de suivi des encours avec état d'avancement des projets remplis par les directions opérationnelles (date de mise en service prévisionnelle), accessible à tous les acteurs concernés ».

4.2.2.2 Des écarts constatés sur le montant des amortissements

La sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige la constatation d'amortissements. En application de l'article L. 2321-2 27° du CGCT, les amortissements constituent des dépenses obligatoires pour les communes de 3 500 habitants et plus ainsi que leurs établissements publics (centre communal d'action sociale, caisse des écoles, etc.). Un rappel des principes et obligations en matière d'amortissements et proposé en annexe 12.

Dans le cadre du présent contrôle ont été relevés des écarts importants concernant l'amortissement de la patinoire, du bowling, du vélodrome et des tennis de Mériadeck entre l'état

¹⁵⁷ Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué « qu'en 2023 il a été procédé à une intégration de travaux à hauteur de 23 M€ concernant des biens en majorité antérieurs à 2018. Le reliquat de biens antérieurs à 2018 correspond à des bâtiments publics toujours en cours de rénovation. Ils ne peuvent donc pas encore être amortis. ».

¹⁵⁸ Par exemple : le muséum d'histoire naturelle qui a réouvert ses portes en 2019, fait toujours l'objet d'un montant au compte 23 pour 6,356 M€ à l'inventaire de l'ordonnateur et pour 6,481 M€ à l'actif du comptable. Idem la piscine Galin, l'école Henri IV, la base sous-marine ou encore les travaux de l'hôtel de ville (cf. tableau n° 30 de l'annexe n° 13). À l'actif du comptable figure encore au compte 23 (cf. tableau n° 30 de l'annexe n° 13) la halle des douves pour 5,015 M€.

de l'actif et l'inventaire. Ces immobilisations qui font l'objet d'une DSP, comptabilisées en compte 24x, ne doivent pas faire l'objet d'un amortissement. Or, l'équipe de contrôle constate des amortissements pratiqués et visibles dans l'état de l'actif du comptable (en revanche pas dans l'inventaire de l'ordonnateur). Des régularisations devront donc être opérées pour faire concorder les données. Selon les auditeurs de la MAPCC, il existerait un écart de 5,6 M€ sur le montant des amortissements de l'exercice 2022.

La procédure de suivi des frais d'étude n'est pas formalisée, ce qui peut expliquer l'écart de 0,5 M€ constaté par les auditeurs entre les données du logiciel *Grand Angle* et le compte de gestion. Par ailleurs, les frais d'étude doivent, selon l'instruction budgétaire et comptable M57, être amortis sur une période qui ne peut excéder cinq ans, et doivent ne plus apparaître au bilan. Ce travail n'avait pas été fait pour des montants de 16,848 M€ pour les subventions d'équipement versées et de 0,8 M€ pour les frais d'études. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'en 2023, un apurement a été réalisé en lien avec le comptable public de la majorité des frais d'études totalement amortis. « *Le reliquat [s'élevait] à 0,15 M€ à fin 2023 contre 0,8 M€ fin 2022* ». Il s'est engagé à poursuivre le travail d'apurement en 2024. « *Concernant les subventions d'équipement versés totalement amortis (hors ACI), elles ont toutes été apurées fin 2023 conjointement avec [la comptable publique]* ».

4.2.2.3 Une pratique du *prorata temporis*¹⁵⁹ à améliorer

À l'occasion de la mise en place de la nomenclature budgétaire et comptable M57 au 1^{er} janvier 2021, la collectivité a mis à jour le 8 décembre 2020¹⁶⁰ les durées d'amortissement pratiquées. Ces dernières semblent, cohérentes avec le référentiel comptable.

Dans la logique d'une approche par les enjeux, la mise en place d'un aménagement de la règle du *prorata temporis*¹⁶¹ est possible pour les nouvelles immobilisations mises en service, notamment pour des catégories d'immobilisations faisant l'objet d'un suivi globalisé à l'inventaire (biens acquis par lot, petit matériel ou outillage, etc.).

En dépit de la délibération prise par la commune, force est de constater qu'en l'espèce, pour les nouvelles immobilisations entrées à compter de l'exercice 2021, elle ne pratique pas toujours le *prorata temporis*, parfois elle le pratique mal (mauvais calcul). En conséquence, même si l'ordonnateur, dans sa réponse, considère bien que la totalité des biens amortissables sont soumis à la règle du *prorata temporis* (à l'exception des subventions versées (chapitre 204)

¹⁵⁹ Littéralement « *en proportion du temps qui s'écoule* », ce principe qui s'applique au calcul des amortissements, est basé sur le rapport entre une durée (nombre de jours d'utilisation) et un montant. Il est appliqué au montant de l'annuité classique d'amortissement en année pleine (valeur de comptabilisation divisée par la durée d'amortissement retenue) lors des premières et dernières années d'utilisation, pour considérer plus exactement la durée d'utilisation durant ces deux exercices extrêmes. Il est égal au nombre de jours d'utilisation divisé par 360.

¹⁶⁰ Délibération n° D-2020/308 du 8 décembre 2020. Ancienne délibération : n° 2018/312 du 17 septembre 2018.

¹⁶¹ Cette simplification consiste à calculer l'amortissement à partir du début de l'exercice suivant la date de mise en service, la dernière annuité courant jusqu'au 31 décembre de l'exercice, même lorsque le bien est vendu en cours d'année. Les dotations aux amortissements de ces biens sont ainsi calculées en annuités pleines pendant toute la période d'amortissement. Une information en annexe doit apporter les éléments qualitatifs et quantitatifs permettant de justifier l'application de cette simplification et son caractère non significatif sur la production de l'information comptable.

et les biens de faible valeur), la ville devra réaliser des corrections. L'ordonnateur a par ailleurs indiqué que, concernant la correcte application du *prorata temporis*, la M57 laisse la possibilité à la ville de Bordeaux d'utiliser la mesure de simplification. Le cas échéant, la délibération pourra être complétée pour préciser son champ d'application.

4.2.3 Un travail de fiabilisation de l'actif immobilisé à engager en lien avec le comptable

L'inventaire, l'état de l'actif et le compte de gestion (en particulier, la balance) doivent, en toute logique, être concordants. La chambre constate que tel n'est pas le cas.

Dans ces conditions, le fonds de roulement, qui correspond à l'excédent des ressources stables sur les emplois stables du bilan¹⁶² est faussé.

Il ressort de ces constats que la sincérité des comptes et la valorisation du patrimoine de la collectivité ne sont pas garanties. La commune devra procéder à un inventaire physique exhaustif de l'ensemble des immobilisations et le valoriser. Compte tenu de l'ampleur de la tâche à réaliser, une priorisation avec un échelonnement dans le temps s'imposera certainement. Un rapprochement des trois documents comptables relatifs à l'actif immobilisé indiqué *supra*, aujourd'hui non concordants, devra être opéré. L'ordonnateur est invité à se rapprocher du comptable afin d'ajuster ces documents comptables et effectuer les corrections requises.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que le rapport du cabinet d'audit a souligné comme point fort la présence d'inventaires physiques sur certaines catégories d'actifs. Il s'est engagé mettre en œuvre un plan d'actions qui « *vise [...] à effectuer un rapprochement entre les inventaires physiques existants et l'inventaire comptable, [...] à identifier les actifs pour lesquels un inventaire physique serait nécessaire* » [...]. « *Des corrections post-rapprochements sont en cours de mises en œuvre mais elles nécessitent que ce soit côté ordonnateur ou côté comptable public des moyens humains et du temps à consacrer pour remonter sur des dossiers souvent anciens dont on peine à retrouver l'historique. C'est pourquoi le conseil municipal de la ville de Bordeaux du 30 janvier 2023 a approuvé en accord avec le comptable public une délibération cadre visant à procéder à des corrections d'erreurs sur exercices antérieurs* ».

Compte tenu de l'impact significatif sur son bilan que ces erreurs suscitent, la collectivité devra formaliser et mettre en œuvre une procédure interservices (services de la commune et services communs) de suivi des immobilisations et de leur dépréciation. La mise en concordance de l'inventaire de l'ordonnateur avec le compte de gestion devra également être faite en opérant les ajustements et les sorties nécessaires.

¹⁶² Le fonds de roulement correspond, en comptabilité budgétaire, à la somme des excédents définitifs que la commune a dégagés au cours du temps. Il est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (dotation et réserves, subventions d'investissement reçues, amortissements et provisions, dettes financières à moyen et long termes) et les immobilisations (investissements réalisés et en cours de réalisation). Il vise notamment à compenser le besoin en fonds de roulement, c'est-à-dire les décalages entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Recommandation n° 9. : procéder à l'inventaire physique de l'ensemble des immobilisations, le valoriser et, en lien avec le comptable public, le mettre en concordance avec l'état de l'actif. **[mise en œuvre partielle]**

Sur ce point, la comptable publique a répondu en expliquant que préalablement à la fiabilisation de l'actif, le traitement des certificats d'intégration transmis par l'ordonnateur et la ventilation des amortissements par bien ont débuté en 2023, opérations non automatisées, particulièrement chronophages et différées depuis plusieurs années en raison d'effectifs contraints. La comptable publique s'est engagée à résorber le retard avant l'été. Par ailleurs, « *la transmission du flux inventaire n'était plus assurée par les services ordonnateurs suite à une méconnaissance de nouvelles fonctionnalités de leur outil* ». Cette difficulté serait aujourd'hui quasiment résolue. En revanche, « *certaines procédures de suivi de l'inventaire restent à fiabiliser côté ordonnateur (ruptures dans les tableaux d'amortissement non décelées par Grand Angle, annulation de suramortissements). Il est ensuite prévu de faire un point avec l'ordonnateur sur les biens antérieurs à 2014, année de passage à l'outil Grand Angle* », biens non repris dans les bases de données de l'outil informatique. La comptable publique a par ailleurs indiqué souhaiter parvenir, en lien avec les services de l'ordonnateur, « *à la cohérence inventaire/actif d'ici la fin de l'année [2024]* ». Des suggestions ont été faites à l'ordonnateur en ce sens.

Recommandation n° 10. : formaliser puis mettre en œuvre des procédures interservices de suivi des travaux en cours et transférer les opérations achevées sur les comptes d'immobilisations corporelles. **[mise en œuvre partielle]**

Recommandation n° 11. : concernant les amortissements, mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif et appliquer correctement le *prorata temporis*. **[mise en œuvre partielle]**

La multiplicité des acteurs disséminés au sein de différentes directions mutualisées et communales est un facteur aggravant de la situation :

- la direction de la régularité et de l'optimisation comptable rattachée à la direction générale des finances et de la commande publique, responsable de l'inventaire comptable ;
- la direction du foncier rattachée à la direction générale de l'aménagement, qui assure un suivi *via* le logiciel *Poséidon Patrimoine* ;
- les directions de l'immobilier et du parc matériel rattachées à la direction générale RH et administration générale ;
- les directions opérationnelles de la commune.

4.3 Une dégradation du délai global de paiement, associée à une chaîne de la dépense défectueuse

4.3.1 Une situation connue de longue date

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes recommandait à la collectivité de « *se rapprocher du comptable public afin de réduire le délai global de paiement (DGP) pour les dépenses d'investissement* ».

Dans le cadre du suivi des recommandations, la commune avait signalé que les actions mises en œuvre tant en interne qu'avec le comptable avait permis une nette réduction du DGP qui se situait en mars de cet exercice à 25 jours. Selon l'ordonnateur, la forte perturbation des processus en raison de la mutualisation (réorganisation, nécessaire convergence des procédures et des systèmes d'information financiers, etc.) était à l'origine de ce délai important. Il indiquait alors la poursuite des efforts, en lien avec le comptable et identifiait plusieurs chantiers : simplification des marchés de travaux, formations communes des services, étude de la faisabilité d'un service facturier ou d'un système d'affacturage collaboratif.

L'attention de la collectivité a été appelée par la MAPCC, sur les risques identifiés de la chaîne de la dépense en particulier ceux liés à la certification du service fait, au rattachement incorrect des charges à l'exercice, à la révision des prix des marchés complexes ou encore au paiement des intérêts moratoires.

Les comptes rendus d'activité financière du comptable opérés dans le cadre de la CSCF¹⁶³ ont continuellement décrit cette dégradation, exceptés en 2017 et 2018 pour les DGP moyen et de fonctionnement. La situation était donc connue depuis 2019, exercice au cours duquel le DGP en investissement était déjà largement préoccupant.

Dès 2017, le comptable avait relevé l'absence de fluidité du rythme d'émission des mandats et notamment une émission très importante de ces derniers en fin d'exercice, en particulier en investissement, source d'allongement des délais. Les taux de rejets et d'erreurs patrimoniales¹⁶⁴ ont augmenté lors de cet exercice et cette tendance s'est poursuivie en 2018, en raison d'absence de pièces justificatives et d'erreurs de liquidation, sur des dépenses à fort enjeu (marchés, subventions et opérations à risque). En 2018, le taux de rejet en matière de marchés publics était alors de 12 % pour un montant cumulé de plus de 8,1 M€ sur 47,4 M€ mandatés. Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a expliqué qu'une grande part « *des investissements [...] concerne ses bâtiments scolaires : les interventions ne pouvant avoir lieu qu'en dehors du temps scolaire, [...] pendant les vacances d'été, les factures [sont parvenues] ensuite en masse dès les mois de septembre – octobre pour être payées sur l'exercice* ».

Sur la période 2019-2020, des liquidations erronées ont même été constatées. La nécessité de simplifier certaines clauses financières des marchés (révisions de prix notamment) avait encore été pointée. Cette tendance s'est essoufflée en 2022 avec un nombre d'erreurs en régression, mais le DGP demeurait supérieur à 30 jours, la proportion des mandats présentés sans

¹⁶³ La première convention de services comptables et financiers a été signée en 2000 avec la commune. La dernière convention porte sur la période 2019-2024 signée le 26 juillet 2019.

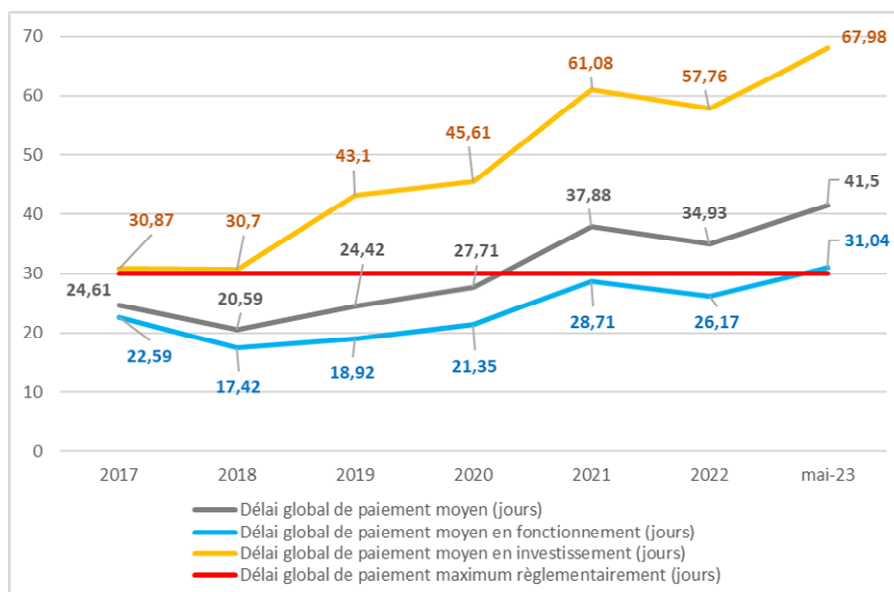
¹⁶⁴ Taux d'erreurs lésant le patrimoine de la collectivité de plus de 100 €.

les pièces justificatives restait inchangée et surtout le taux de rejet (2,72 %) progressait encore. L'idée de clarifier par convention le rôle de chaque acteur de la dépense avait alors été soulignée.

4.3.2 Des difficultés non résolues

Le code de la commande publique¹⁶⁵ fixe le délai de paiement à 30 jours pour les pouvoirs adjudicateurs. Le DGP¹⁶⁶ a deux composantes : une relevant de l'ordonnateur qui doit s'assurer de demeurer en dessous de 20 jours ; l'autre à la charge du comptable qui doit être inférieure à 10 jours¹⁶⁷.

Graphique n° 1 : évolution du DGP moyen, en fonctionnement et investissement



Source : rapport de la mission audit conseil du processus délai de paiement ville de Bordeaux et Bordeaux-Métropole¹⁶⁸

Comme l'illustre le graphique *supra*, le DGP moyen de la commune, après une légère inflexion en 2018, a finalement augmenté sur la période de plus de 16 jours. Il se situe au-dessus du délai réglementaire depuis 2021. En réponse, l'ordonnateur a expliqué « [avoir] engagé des actions de rappel des bonnes pratiques » avant le lancement de l'audit conjoint entre la collectivité et la DRFiP, « ce qui [aurait] permis de réduire le délai côté comptable et de contenir celui de la collectivité ». MM. Juppé et Florian ont indiqué dans leur réponse que « [depuis]

¹⁶⁵ Article R. 2192-10 du code de la commande publique.

¹⁶⁶ Délai entre la date de réception de la facture et son paiement effectif. Sont exclus du calcul les mandats de subvention, d'emprunts, de paie et les mandats d'ordre.

¹⁶⁷ Conformément aux dispositions de l'article 12 (non abrogé) du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, l'ordonnateur et la comptable public disposent respectivement d'un délai de 20 jours et de 10 jours.

¹⁶⁸ Menée conjointement avec l'IGS et la DRFiP de Nouvelle-Aquitaine et du département de la Gironde.

2016, des réunions régulières ont été organisées avec la comptable pour [réduire] les DGP, ce qui [aurait] permis d'améliorer la situation, notamment en 2017 et 2018 ».

Si le DGP en fonctionnement, certes en augmentation sur la période, est demeuré dans les normes jusqu'en 2022, la situation est en revanche particulièrement préoccupante concernant le DGP en investissement. Ce dernier, toujours situé au-dessus des 30 jours, a en effet presque doublé entre 2017 et 2022 et progressait encore pour s'établir en mai 2023 à 68 jours.

À titre de comparaison, en 2021 et 2022 le DGP médian observé pour les communes de plus de 100 000 habitants s'élevait¹⁶⁹ respectivement à 19,6 jours et 20,9 jours, le dernier décile étant de 37,9 et 34,9 jours, soit précisément les valeurs relevées pour Bordeaux.

En 2021, les 10 jours de DGP moyen supplémentaires sont imputables autant à l'ordonnateur (+ 5,8 jours) qu'au comptable (+ 4,4 jours), ce dernier demeurant l'année suivante tout juste sous la norme des 10 jours, alors que le délai de l'ordonnateur n'a cessé, depuis 2020, d'être au-dessus des 20 jours réglementaires (voir graphique en annexe 14). Début 2023, le seul délai de l'ordonnateur dépassait le seuil réglementaire du DGP fixé à 30 jours.

4.3.3 Une prise de conscience tardive de la nécessité d'une action systémique

Lors du 5^e comité de suivi du 6 avril 2023 relatif aux conventions de services comptables et financiers Bordeaux-Métropole – ville de Bordeaux sur la période 2019 à 2024, un état d'avancement de la mise en œuvre de ces conventions a été présenté, la maîtrise du DGP faisant l'objet d'une action cotée en cours de réalisation. Les intérêts moratoires de 2021 avaient alors été évalués à 975 442 € pour 8 940 mandats¹⁷⁰. À cette occasion, un point sur l'avancée de l'audit sur le processus « délai de paiement » dans les services de Bordeaux et Bordeaux-Métropole, débuté en janvier 2023 et mené conjointement avec l'IGS et la DRFiP, a été dressé. La mise en place d'actions correctives était prévue à compter de juin 2023.

Dans sa réponse l'ordonnateur a indiqué que *« les instances de la collectivité, ainsi que celles de Bordeaux-Métropole, ont fait le choix volontaire d'engager cette démarche d'analyse [...] ». La chambre régionale des comptes relève cependant que, dans le rapport provisoire de juin 2023 de l'IGS/DRFiP relatif à cette mission d'audit et de conseil de la chaîne de la dépense¹⁷¹, il est indiqué : « la ville et la métropole de Bordeaux, ainsi que la [DRFiP33] sont régulièrement saisies de réclamations de la part d'entreprises portant sur des retards de paiement [...] ».* Ainsi, il ne s'agit donc pas d'une démarche volontaire des deux collectivités, mais d'un audit suscité par la recrudescence des réclamations des acteurs économiques auprès de la DRFiP.

En synthèse, le rapport confirme la tendance à la hausse du DGP moyen sans que celle-ci soit nécessairement liée à une augmentation du volume des mandats traités. Huit¹⁷² des 19 directions de la collectivité ont un DGP supérieurs au seuil réglementaire. Ce document pointe les difficultés suivantes :

¹⁶⁹ Observatoire des délais de paiement, rapport annuel 2022, paru en mai 2023.

¹⁷⁰ Sur la base des dates dans l'application *Hélios*, donc au minimum.

¹⁷¹ Mission audit conseil du processus délai de paiement ville de Bordeaux et Bordeaux-Métropole.

¹⁷² Les directions suivantes par ordre de DGP décroissant : stratégie et maîtrise d'ouvrage ; de l'éducation ; de la petite enfance et des familles ; gestion de l'espace public ; des bâtiments, des sports, de la police municipale ; jardin botanique.

- un processus de la chaîne de la dépense qui doit être revu intégralement : changer l'organisation du travail, revoir tout particulièrement la procédure du service fait et réduire les différences qualitatives entre les directions générales ;
- une qualité du mandatement qui souffre d'une tension sur les effectifs, en nombre d'agents en poste et en manque de connaissances et de compétences (absence de maîtrise des marchés complexes par certains agents, méconnaissance de la nomenclature des pièces justificatives, besoin de formations dès la prise de fonction des agents), ce qui susciterait un nombre de rejets des mandats important et une date de service fait postérieure à la réalité ;
- la nécessité d'étendre certains outils (carte achat par exemple), de faire évoluer et d'harmoniser les process des équipes (fluidification et simplification des visas des factures et des marchés à bons de commande) et de généraliser les bonnes pratiques à l'ensemble des directions opérationnelles ;
- le manque de pilotage et de suivi dans certaines directions, notamment sur toute la vie d'une facture, en insistant sur les enjeux du délai de paiement ;
- la nécessité de renforcer le contrôle interne (même contrôle des mandats sans distinction des enjeux financiers, risque de redondance des contrôles) ;
- le besoin de renforcer la communication inter-directions mais également avec le comptable public pour harmoniser les pratiques (notamment de révision des prix), mieux répartir les contrôles et proposer des évolutions pratiques, efficaces et robustes des procédures.

Les conclusions du rapport ont relevé des chantiers prioritaires à conduire et formulent 25 recommandations cotées en fonction de leur facilité de déploiement, leur impact sur la qualité comptable et sur le DGP.

Le rapport observe qu'une « *profonde acculturation des équipes* » est nécessaire et que les actions qui découleront de ce constat devront « *être portées très fortement par les élus délégués aux finances et les directeurs généraux notamment* ».

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'une grande part des « *recommandations sont en cours de déploiement* ». En particulier, les « *enjeux de formation et de sensibilisation [...] sont réalisés ou en cours de réalisation. Une documentation [expliquant les] attentes en termes de pièces justificative a été produite. Le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) a été revu. Une équipe de renfort [destinée aux] directions opérationnelles en fonction des besoins est en cours de recrutement. Des outils de suivi du DGP ont été développés [...]* ». Auraient été mises en œuvre « *des réunions des spécialistes des marchés publics, des réunions du groupe de travail de simplification des clauses de révision de prix [...] et quatre séminaires d'ensemble des DAF et responsables administratifs et financiers (RAF) autour des enjeux du délai de paiement, de la formation des agents et du pilotage interne [induit], de l'organisation à revoir autour d'un organigramme fonctionnel. [...] Les relations [...] avec le service de gestion comptable (SGC) et le conseiller aux décideurs locaux (CDL) ont été renforcées [...]. [...] La structuration du contrôle interne à l'échelle des deux collectivités se poursuit [...]. La gestion des crédits délégués a fait l'objet de groupes de travail pour en arrêter l'usage [...] et développer les bonnes pratiques [...]. [...] Des réunions publiques avec les entreprises ont été organisées [...] à la métropole, à la fédération régionale des travaux publics (FRTP) [...] et à la fédération française du bâtiment (FFB) [...] [ainsi que] des bilatérales avec les équipes des fédérations pour traiter des cas complexes [...]. Un site internet unique « entreprendre.bordeaux-metropole.fr » permet de joindre les services des finances mutualisés en cas de difficulté [...]* ».

La comptable publique en réponse a précisé qu'une note départementale de la DRFiP de juin 2023, a permis d'engager une action depuis juillet 2023 « pour adapter l'organisation et les pratiques du SGC » qui, par ailleurs, a connu un fort renouvellement du personnel (départ d'agents expérimentés, remplacement des cadres de catégorie A) qu'il a fallu former au métier ou à l'applicatif *Hélios*. Selon elle, « les actions menées depuis juillet 2023 par le SGC permettent maintenant de constater une amélioration nette du délai du comptable ». « Les recommandations de [l'audit partenarial sur la chaîne de la dépense] sont en cours de mise en œuvre ». En particulier, elle a confirmé un volet formation quasiment finalisé. « Des points mensuels SGC, CDL et direction des finances sont organisés. Une sensibilisation [...] au DGP est assurée à chaque réunion des différents DAF de la collectivité, réunions auxquelles le comptable du SGC n'est pas associé ». Un nouvel outil de suivi plus précis du délai de mandatement (requête développée par la collectivité) devait lui être présenté.

4.3.4 La problématique de l'attestation du « service fait »

Lors de l'instruction de la chambre régionale des comptes, les services et l'IGS ont fait état d'un processus de constatation et de certification du service fait (SF) au mieux perfectible, voire défaillant. Or, la gestion du SF s'avère être un risque critique et sa maîtrise et son contrôle indispensables. Le SF est créateur de droits pour le tiers. Il clôt la phase de réception des prestations ou de biens. Cette procédure, incluse dans le processus d'exécution de la dépense, distingue deux événements : la constatation et la certification (cf. schéma *infra*).

Schéma n° 2 : processus simplifié d'exécution de la dépense (ordonnateur et comptable public)



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

La constatation du SF est la première étape et permet de contrôler la réalité de l'obligation de la collectivité par un contrôle de la réalisation physique des opérations et de leur conformité à la demande. Elle correspond à la vérification du fait générateur de la dette de la commune. Elle détermine la date d'effet du SF (date effective de la réception), date indispensable pour le calcul d'éventuels intérêts moratoires et critère de rattachement des charges à l'exercice. Lors de cette première phase, le gestionnaire, un agent des services « métier », doit s'assurer de la satisfaction du besoin et vérifier que les pièces justificatives (bon de livraison, bordereau de réception, etc.) correspondent bien à une marchandise reçue ou à une prestation ou des travaux réalisés. Il s'assure que les biens, la prestation ou les travaux ont bien été commandés, que la quantité ou l'état d'avancement ainsi que la qualité correspondent bien à la commande ou sont conformes au contrat, et doit traiter les éventuelles anomalies de réception (livraison partielle, etc.).

La certification du SF est la seconde étape. C'est l'acte qui clôt la procédure et correspond à la validation par le responsable. Le certificateur atteste la conformité de la livraison ou de la

prestation à l'engagement¹⁷³. À la différence de la certification, la constatation du service fait ne requiert pas la qualité d'ordonnateur. Attestant la conformité à l'engagement juridique (responsabilité qui relève de l'ordonnateur), le certificateur doit normalement disposer d'une délégation de l'ordonnateur.

Dans une logique de contrôle interne et de maîtrise des risques, ces deux phases doivent être réalisées par des personnes distinctes (principe de séparation des tâches), afin d'éviter les risques d'erreur ou de fraude. Ainsi, un agent ne devrait pas être à la fois responsable du constat de SF et certificateur du SF¹⁷⁴. Dans le domaine de la commande publique, la constatation est réalisée par un agent habilité par le représentant du pouvoir adjudicateur (éventuellement par désignation dans les clauses contractuelles du marché).

Or, dans le cadre de l'instruction, les cadres de la chaîne de la dépense et l'IGS ont témoigné que ce séquençage n'était absolument pas garanti. L'organisation du processus de SF serait variable d'une direction opérationnelle à une autre et, la plupart du temps, la certification du SF serait réalisée par les agents des services métier également chargés de la constatation du SF, sans *a priori* réelle délégation de l'ordonnateur. Ce constat a également été fait par les auditeurs de la MAPCC¹⁷⁵. Par ailleurs, aucune procédure formalisée sur la constatation et la certification du SF n'existe¹⁷⁶.

L'outil informatique *Grand Angle* serait, selon l'ordonnateur, adapté à ce séquençage et permettrait des niveaux de contrôle à toutes les étapes. Sur le site Internet de la société qui le commercialise, il est proposé un système de gestion intégré conçu de manière modulaire, adapté au pilotage classique des collectivités locales. Les modules « marchés » et « gestion des achats et des stocks » par exemple, semblent répondre aux principes de contrôle interne liés au SF. Dans cette éventualité, un paramétrage différent du logiciel devrait être mis en œuvre, pour intégrer une organisation du processus de la chaîne de la dépense conforme à un contrôle interne robuste. Quoiqu'il en soit, dans la mesure où la commune ferait, comme il est souhaitable, évoluer son processus d'exécution de la dépense, elle devra disposer d'un système d'information permettant la gestion et la mise en évidence de l'importance du SF.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a expliqué que « *l'absence de l'étape 'certification du service fait' dans Grand Angle a été une décision de la collectivité permettant de ne pas alourdir le processus d'exécution déjà suffisamment complexe, sans réelle plus-value par rapport à la liquidation. En contrepartie et dans un objectif de séparation des rôles, au-delà de la validation finance des pré-mandats, il a été demandé dans le processus de ne pas cumuler pour un acteur les trois rôles suivants : validation du constat de service fait, création des liquidations et validation des liquidations* ». Dans le processus qui est décrit par l'ordonnateur dans le cadre de

¹⁷³ Cf. article 31 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, modifié par le décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018.

¹⁷⁴ À ce titre, il arrête et certifie le montant de la prestation ou du bien livré, contrôle et valide la constatation (présence d'une commande, quantité et qualité réceptionnée, conformité au contrat) et la date de SF, puis comptabilise la charge ou l'immobilisation en comptabilité générale. Il est le seul à pouvoir corriger ou annuler le SF.

¹⁷⁵ « *Absence de séparation des tâches : certaines personnes peuvent intervenir à plusieurs reprises dans la chaîne de la dépense. Nous notons que dans certaines directions, la même personne peut faire la demande de SF (à l'opérationnel), le constater dans « Grand angle » et ensuite procéder à la liquidation* ».

¹⁷⁶ Dans le cadre de la MAPCC, les auditeurs ont constaté que « *la ville ne dispose pas de procédures formalisées concernant la constatation et la certification du SF au sein de ses directions. [...] il existe diverses procédures appliquées en fonction des natures de prestations délivrées et des processus internes des directions (saisie des SF dans Grand Angle par la DAF, par les opérationnels, etc.)* ».

la contradiction, il apparaît que la validation des liquidations, assurée par une personne distincte de celle responsable de la constatation du SF, vaudrait certification du SF en ce sens qu'elle emporterait notamment la validation du constat de SF. À la lumière de cette description, plus précise que celle qui avait été expliquée à l'équipe de contrôle lors de l'instruction, il semblerait que cette organisation offre les garanties suffisantes recherchées dans une logique de principe de séparation des tâches.

Cependant, ces éléments de contradiction n'ayant pu être vérifiés concrètement, la chambre régionale des comptes préconise à la collectivité de procéder à une analyse afin de s'assurer de la réalité de cette organisation et de son homogénéité. Ensuite, une fois le contrôle réalisé et l'assurance de la réalité de cette organisation acquise, ce processus devra être formalisé avec précision et connu de l'ensemble des acteurs (formation, communication). Dans cette démarche, la collectivité pourra, comme l'a indiqué dans sa réponse la comptable publique, être conseillée par le CDL.

La conservation et l'archivage des pièces justificatives posent également problème. Les services n'ont en effet pas été en mesure de donner les garanties suffisantes de cette conservation. Les services métier conserveraient les pièces justificatives du SF et direction de la régularité et de l'optimisation comptable n'aurait pas de retour ou de copie des documents. Par ailleurs, cette direction n'aurait pas mis en œuvre de contrôle, même par échantillonnage. La conservation, voire l'existence des pièces justificatives, reposerait donc sur la confiance. Seuls des tableaux à renseigner auraient été envoyés aux directions métier dans le cadre du rattachement des charges à l'exercice, procédure intervenant seulement une fois par an, en fin d'exercice. Dans le cadre de la MAPCC, le cabinet Grant Thornton a relevé « *une documentation des SF partielle ou absente* »¹⁷⁷.

Compte tenu des difficultés relevées dans les comptes rendus d'activité financière du comptable, des comités de suivi relatif aux conventions de services comptables et financiers Bordeaux-Métropole – ville de Bordeaux, de la mission d'audit et de conseil de la chaîne de la dépense réalisée conjointement par l'IGS et le comptable, et également de la présente instruction, la chambre régionale des comptes recommande la réorganisation du processus d'exécution de la dépense (en prenant en compte le découplage du service fait), la mise en place et le suivi d'un plan d'actions pour mettre en œuvre les préconisations de la mission d'audit (dont un contrôle interne robuste) ainsi que le déploiement d'un système d'information et de conservation des pièces justificatives adaptés.

Recommandation n° 12. : réorganiser et formaliser le processus d'exécution de la dépense, dont l'attestation du service fait et le communiquer aux acteurs. **[mise en œuvre partielle]**

Recommandation n° 13. : associer au processus d'exécution de la dépense un contrôle interne robuste et un système d'information adapté. **[mise en œuvre partielle]**

¹⁷⁷ « La pièce probante permettant de justifier le SF n'est pas systématiquement jointe et conservée (mail de l'opérationnel, le bon de livraison, procès-verbal de réception, etc.) ».

4.3.5 Des conséquences financières et une obligation légale partiellement assurée par la collectivité

L'article L. 2192-13 du code de la commande publique dispose : « *Dès le lendemain de l'expiration du délai de paiement ou de l'échéance prévue par le marché, le retard de paiement fait courir¹⁷⁸, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires¹⁷⁹ dont le taux est fixé par voie réglementaire¹⁸⁰.* »

Il ouvre droit, dans les conditions prévues à la présente sous-section, à des intérêts moratoires, à une indemnité forfaitaire et, le cas échéant, à une indemnisation complémentaire versés au créancier par le pouvoir adjudicateur.

Le retard de paiement donne lieu, de plein droit et sans autre formalité, au versement d'une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement¹⁸¹, dont le montant est fixé par voie réglementaire.

Lorsque les frais de recouvrement exposés sont supérieurs au montant de l'indemnité forfaitaire prévue à l'alinéa précédent, le créancier peut demander « *une indemnisation complémentaire, sur justification* ».

Le dépassement du délai de 45 jours donne lieu normalement au versement d'intérêts au taux légal, dans les conditions de l'article 1153 du code civil. « *Ces dommages et intérêts ne sont dus que du jour de la sommation de payer* ».

Selon les dispositions de l'article L. 1612-18¹⁸² du CGCT, le représentant de l'État doit mettre en demeure l'ordonnateur de mandater les intérêts moratoires et l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement dus, lorsqu'un signalement du créancier, du comptable public ou tout autre tiers lui est parvenu.

La collectivité a réglé sur l'ensemble de la période 743 948 € d'intérêts moratoires (cf. graphique *infra*), somme bien inférieure à ce qui aurait dû être payé. En 2022, si l'on se réfère à l'audit réalisé par la MAPCC, seulement un sixième de ce qui aurait dû être réglé aux opérateurs économiques au titre des intérêts moratoires l'a été : 0,315 M€ contre 1,549 M€, soit 1,234 M€ non payés¹⁸³, dont deux tiers imputables à la commune.

¹⁷⁸ Article R. 2192-32 du code de la commande publique : « *Les intérêts moratoires courent [...] jusqu'à la date de mise en paiement du principal incluse* ».

¹⁷⁹ Article R. 2192-34 du code de la commande publique : « *Les intérêts moratoires et l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement sont payés dans un délai de quarante-cinq jours suivant la mise en paiement du principal* ».

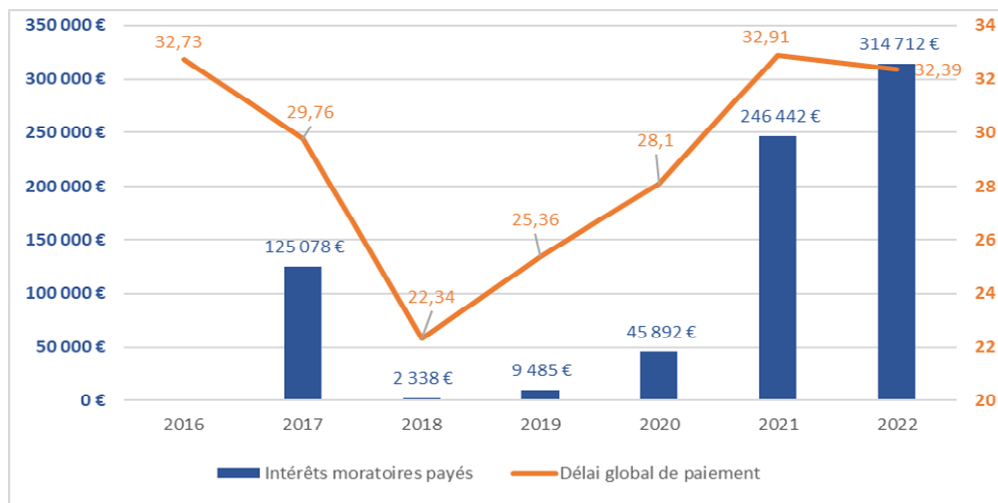
¹⁸⁰ Cf. dispositions de l'article R. 2192-31 du code de la commande publique.

¹⁸¹ L'article D. 2192-35 du code de la commande publique fixe cette indemnité forfaitaire à 40 €.

¹⁸² « *Lorsque les sommes dues au titre des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement mentionnés aux articles L. 2192-8 et L. 3133-8 du code de la commande publique ne sont pas mandatées dans les trente jours suivant la date de paiement du principal, le représentant de l'État dans le département adresse à l'ordonnateur, dans un délai de quinze jours après signalement par le créancier, le comptable public ou tout autre tiers, une mise en demeure de mandatement. À défaut d'exécution dans un délai d'un mois à compter de cette mise en demeure, le représentant de l'État procède d'office, dans un délai de dix jours, au mandatement de la dépense. [...]* ».

¹⁸³ Dont une part imputable au comptable public et payable par l'État.

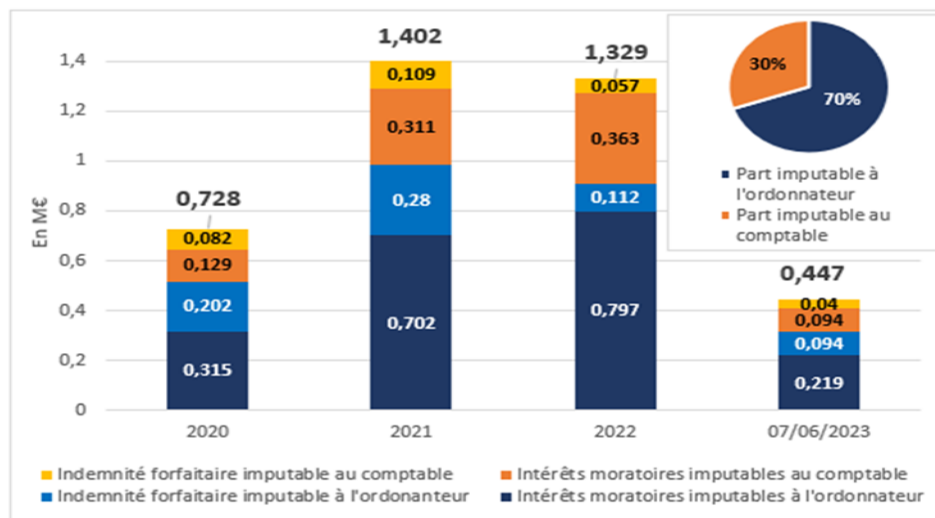
Graphique n° 2 : intérêts moratoires payés par la commune



Sources : comptes de gestion de la collectivité et rapport de la mission audit conseil du processus délai de paiement ville de Bordeaux et Bordeaux-Métropole

Si l'on se réfère au graphique *infra*, entre 2020 et 2022, la collectivité serait redevable au minimum de 3,459 M€¹⁸⁴ au titre des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire, contre 0,607 M€ effectivement payés. Elle aurait donc seulement réglé 17,55 % de ce total, ce qui confirme l'analyse du cabinet Grant Thornton pour l'exercice 2022.

Graphique n° 3 : intérêts moratoires théoriquement dus entre 2020 et le 7 juin 2023



Source : rapport de la mission audit conseil du processus délai de paiement ville de Bordeaux et Bordeaux-Métropole – à partir des données du logiciel Hélios

Comme le rappelle la circulaire DGFIP BOFIP-GCP-13-0014 du 22 avril 2013¹⁸⁵, « les intérêts moratoires demeurent d'ordre public. [...] Les intérêts moratoires doivent être liquidés

¹⁸⁴ 3,906 M€ si l'on ajoute la part due du 1^{er} janvier au 7 juin 2023.

¹⁸⁵ Relative à l'application dans le secteur public local et hospitalier du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

et ordonnancés automatiquement sans que l'entreprise ait à les réclamer. Ils sont dus de plein droit. [...] Pour le secteur public local [...], le partage éventuel du retard entre l'ordonnateur et le comptable public [...] ne doit pas constituer un facteur de complexité administrative supplémentaire pour ses fournisseurs. Si des intérêts moratoires sont dus au fournisseur, ils doivent, quelle que soit leur origine (ordonnateur ou/et comptable), être versés rapidement et en une seule fois par l'acheteur public. Des intérêts moratoires, dont une partie peut trouver son origine dans le délai du comptable, sont donc, pour les collectivités territoriales [...], supportés par l'acheteur public. Les collectivités territoriales [...] sont ensuite remboursées par l'État, de façon récursoire¹⁸⁶, de la part [...] correspondant aux seuls retards imputables à leur comptable public. Il est recommandé [...] d'émettre un titre de recette au nom de l'État ».

En moyenne, du 1^{er} janvier 2020 au 7 juin 2023, 70 % de ces sommes dues sont imputables à l'ordonnateur et 30 % au comptable. Mais les intérêts moratoires ne sont pas répartis entre l'ordonnateur et le comptable, la commune devant prendre à sa charge l'intégralité des sommes dues. Aucune action récursoire contre l'État, prévue par la réglementation, n'a été engagée. De son côté, le comptable qui, selon la circulaire DGFIP BOFIP-GCP-13-0014, « doit être en mesure d'alerter le représentant de l'État selon la procédure prévue par les articles L. 1612-18 du CGCT », n'a pas engagé une telle démarche.

Consultée, la direction de la régularité et de l'optimisation comptable (services communs) a répondu connaître la situation et invoqué des difficultés liées aux ressources humaines insuffisantes consacrées au décompte des intérêts moratoires. Une personne à temps partiel (80 %) serait affectée à cette tâche. Selon sa responsable, le calcul et le règlement de la totalité des intérêts moratoires demanderaient davantage de personnel, ce dont cette direction ne dispose pas actuellement, ou ne souhaite pas réallouer d'agents supplémentaires à cette activité.

Or, comme rappelé *supra*, le paiement des intérêts moratoires est obligatoire. Le comptable public, qui connaît la situation, en tout cas une version minimale, serait normalement à même de signaler au représentant de l'État cette défaillance, pour que celui-ci mette en demeure l'ordonnateur, comme le prévoit l'article L. 1612-18 du CGCT. En effet, le montant exact des intérêts moratoires dus sur la période n'est pas arrêté précisément. Les auditeurs de la MAPCC, ont même constaté « une distorsion entre la date réelle du SF et la date du SF saisie dans l'outil Grand Angle »¹⁸⁷. Afin de régulariser la situation, la chambre régionale des comptes recommande à la collectivité de payer l'ensemble des intérêts moratoires (dont l'indemnité forfaitaire) : ceux déjà chiffrés par le comptable et l'éventuel reliquat arrêté à l'issue de leur calcul précis et exhaustif que doit réaliser la collectivité.

¹⁸⁶ Cf. articles 39 et 40 de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière et modifiés par l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique – art. 18.

¹⁸⁷ Les auditeurs ont constaté également que « les engagements peuvent avoir des dates de SF erronées dans Grand Angle notamment pour les engagements non liquidés en fin d'année. En effet, dans le cadre de travaux de rattachement, nous comprenons que les directions opérationnelles peuvent ne pas mettre la date réelle du SF et dater le SF au 31 décembre N pour pouvoir rattacher (sans pour autant rechercher à inscrire la bonne date du SF dans l'outil. [...] nous comprenons que la date indiquée dans l'outil est parfois celle de la facture, parfois le 31 décembre ou encore la date du jour de la comptabilisation de la facture ».

Recommandation n° 14. : payer l'ensemble des intérêts moratoires dus et les indemnités.
[non mise en œuvre]

Dans sa réponse, l'ordonnateur a expliqué que « *la collectivité jusqu'à présent concentrait l'activité de ses comptables sur le paiement des factures plutôt que sur la négociation des intérêts moratoires avec les fournisseurs [...]* ». Par ailleurs, il a indiqué que cette situation de paiement défectueux des intérêts moratoires n'était pas isolée en évoquant l'observatoire de la Banque de France sur les délais de paiement qui constate que « *seuls 13 % des cas éligibles à des intérêts moratoires donnaient lieu à paiement* ». La chambre régionale des comptes relève d'une part, que les intérêts moratoires ne doivent pas faire l'objet de négociation, ils doivent être payés automatiquement et sont légalement totalement exigibles par les opérateurs économiques fournisseurs et prestataires de la collectivité, victimes de délais de paiement trop longs ; d'autre part, aucune justification ne peut être tirée du constat de défaillances d'autres collectivités.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'il incombe au comptable public d'adresser la synthèse de pré-liquidation des intérêts moratoires à l'ordonnateur puis, en l'absence d'action de ce dernier dans un délai raisonnable, de saisir le représentant de l'État aux fins de mandatement d'office. En réponse, la comptable s'est engagée à « *[systématiser] l'envoi de la synthèse de pré-liquidation des intérêts moratoires à la collectivité* ».

L'équipe de contrôle s'interroge sur le caractère contraint de l'évaluation manuelle des intérêts moratoires. En effet, au regard du site internet de la société qui commercialise le système de gestion intégré *Grand Angle*, il semblerait que la fonctionnalité de calcul automatique des intérêts moratoires soit prévue ou paramétrable¹⁸⁸. À défaut, l'intercommunalité et la commune devraient envisager de s'équiper d'un logiciel plus adapté. L'ordonnateur s'est par ailleurs engagé à « *tester le calcul automatique [de l'applicatif pour] systématiser et de fluidifier [le] paiement [des intérêts moratoires]* ».

Par ailleurs, si la plupart des actions proposées conjointement par l'IGS et la DRFiP semblent cohérentes et à même d'améliorer sensiblement la situation que connaît le DGP de la collectivité, la chambre régionale des comptes s'interroge sur l'action n° 2 qui consiste à « *adapter le plan de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) aux simplifications proposées par la note de service de la DRFiP dédiée* ». En effet, cela revient à réduire les contrôles réalisés par le comptable alors même que le DGP est élevé en raison, notamment, d'un nombre d'erreurs décelées dans le cadre de ce contrôle. Certes, l'objectif recherché est la réduction du DGP, mais cette amélioration ne doit pas se faire en aggravant le risque constaté au sein du processus. La chambre régionale des comptes est favorable au contraire à la généralisation et à l'intensification du contrôle interne.

Toujours dans le cadre de l'adaptation du CHD, le comptable public a exprimé, lors de l'instruction, l'idée d'une meilleure répartition des contrôles entre ses services et ceux de l'ordonnateur, afin notamment d'éliminer les doublons, cause d'allongement des délais. La

¹⁸⁸ Il est mentionné dans la brochure commerciale disponible sur le site internet : « *le contrôle permanent des montants en temps réel, la sécurisation des références de paiement, les intérêts moratoires calculés, la mise à jour automatique des index de variation sont autant de contrôles automatisés par le module marchés publics qui permettent un suivi facilité pour les différents intervenants du marché, et ce quel que soit leur métier* ».

chambre régionale des comptes est certes favorable à toutes les mesures visant à optimiser la chaîne de la dépense, mais cette démarche doit d'une part garantir les contrôles respectifs prévus par la réglementation, y compris si elle prévoit des contrôles similaires d'un responsable à l'autre et, d'autre part, être en adéquation avec le niveau de risque de la collectivité. Or, les constats actuels plaident plutôt en faveur d'un renfort du contrôle interne, en parallèle de la mise en œuvre des autres démarches identifiées dans le plan d'actions. L'action n° 25 du plan d'actions qui consiste à « mener une réflexion commune (ordonnateur et comptable public) sur la mise en place d'un [service facturier] SFACT¹⁸⁹ [...] », pourrait permettre cette rationalisation des contrôles mise en avant par le comptable public. La chambre régionale des comptes est favorable à cette solution portée par une réglementation spécifique et qui permettrait certainement des gains de temps et d'efficacité pour l'ensemble des services de l'ordonnateur et de la DDFiP. Cependant, ce changement organisationnel important, s'il devait être mis en œuvre, devrait avoir pour objectif la sécurisation du processus avant celui de l'efficacité.

Dans sa réponse, l'ordonnateur considère que « la mise en place [d'un] SFACT ne pourrait se faire [...] dans un temps contraint [et qu'au prix d'importantes modifications organisationnelles]. Selon son analyse, « les SFACT sont pensés pour accélérer le traitement des factures en fonctionnement, lesquelles ne présentent plus début 2024 un délai excessif. Bordeaux Métropole avait conduit une étude sur les potentiels offerts par la mise en place d'un SFACT en 2018 et l'avait écarté pour cette raison ».

4.4 La nécessité d'une profonde réforme des processus comptables et financiers portée par la commune et les services communs métropolitains

La collectivité ne s'est pas encore lancée dans un chantier de formalisation des processus et procédures pourtant indispensable pour mettre en œuvre un contrôle interne adapté et robuste. La description des rouages des services de la commune, mais également des services communs portés par Bordeaux-Métropole, par l'identification des acteurs, des systèmes d'information et des modes et pratiques de travail, serait de nature à sécuriser son organisation. Associée à ce travail descriptif, une démarche de cartographie des risques relatifs aux différents processus comptables, budgétaires et financiers, avec la mise en place de dispositifs de contrôle et d'un plan d'actions pour corriger ou faire évoluer les processus une fois les fragilités décelées, permettrait une véritable maîtrise des risques, dont ne dispose pas la municipalité aujourd'hui.

Les auditeurs de la MAPCC ont confirmé l'absence de formalisation des procédures et du contrôle interne dans le domaine des finances (chaînes de la dépense et de la recette). Les responsables métropolitains¹⁹⁰ ont témoigné que les procédures n'étaient pas harmonisées, pire, que l'absence de séparation des tâches dans le cadre de l'exécution de la dépense est un facteur important de risques.

¹⁸⁹ Organisation de la chaîne de la dépense qui mutualise les contrôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable pour limiter leur redondance. Ce dispositif est prévu par l'article 41 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Une convention doit être signée entre la collectivité et la DGFIP pour fixer, notamment, le périmètre des dépenses prises en charge par le SFACT, le nombre d'agents affectés et les locaux consacrés au service. En annexe n° 15. Est proposée une comparaison entre le circuit de la dépense traditionnel et celui en mode SFACT.

¹⁹⁰ De la direction de la régularité et de l'optimisation comptable et de la mission qualité des comptes.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a précisé qu'« à l'automne 2023, des cartographies des risques sur les processus comptables et financiers les plus significatifs [ont été établies]. Cette identification et cotation des risques a donné lieu à une hiérarchisation des risques les plus importants, [qui] ont fait l'objet de plans d'actions fin 2023 [et] début 2024. [...] La chaîne de la dépense (commande publique comprise) concentre [...] 11 fiches actions et 37 actions. Ce plan d'action global, [dont la chambre régionale des comptes n'a pu s'assurer de la réalité], vise à sécuriser et amplifier les efforts préexistants de formalisation et de formation des acteurs de la chaîne comptable ». Il a par ailleurs indiqué qu'outre les formations à l'utilisation du logiciel *Grand Angle*, les supports pédagogiques, l'intranet commun à la ville et la métropole proposent des guides de procédures concernant le processus de passation des marchés publics. Cette formalisation des processus et procédures, non vérifiée par l'équipe de contrôle, constituerait une étape essentielle à la pratique du contrôle interne et à l'atténuation du risque.

Parmi les communes membres de Bordeaux-Métropole, la ville-centre est celle la plus engagée dans la mutualisation des services. La direction de la régularité et de l'optimisation comptable en charge notamment du processus d'exécution de la dépense relève des services communs, sous l'autorité hiérarchique du DGS de Bordeaux-Métropole qui, par ailleurs, depuis 2020, ne cumule plus ses fonctions avec celles de DGS de la commune. Le processus mobilise quant à lui des acteurs des directions générales de la commune et d'autres des services communs métropolitains¹⁹¹. Au regard de ces interdépendances, la réorganisation du processus devra nécessairement passer par une action conjointe au sein des services de Bordeaux et de Bordeaux-Métropole, avec un engagement fort des élus, la désignation de responsables officiels pour la réalisation de ce chantier et son suivi, et l'organisation de présentations régulières aux élus communaux, sous forme de comptes rendus d'avancement. Le comptable, responsable des contrôles en fin de processus et du paiement, devra inévitablement y être associé.

Par ailleurs, les services communs sont régis par deux outils contractuels que sont la convention-cadre¹⁹² de création des services communs et le contrat d'engagement. Ce contrat traduit les modalités de mise en œuvre de la mutualisation, les priorités d'action de la commune, les engagements réciproques, les objectifs de niveau de service attendus et les indicateurs de suivi associés. Compte tenu de la situation, d'une part, nonobstant les causes de défaillance qui relèveraient de sa responsabilité, la commune serait légitime à s'interroger sur le caractère adapté du niveau de service proposé. D'autre part, en fonction des choix qui seront opérés pour mettre à niveau l'ensemble des processus budgétaires, comptables et financiers actuellement défaillants (chaîne de la dépense, fiabilité de l'actif, etc.), ce document devra évoluer pour coller à la réalité. Dans sa réponse l'ordonnateur a expliqué que « *la réalité opérationnelle de la relation entre la ville et sa direction finances mutualisée est bien plus fournie que [les éléments succincts de la convention d'engagement réciproque entre les deux collectivités]* ». Notamment elle ne traduit que de façon générale les objectifs assignés à la fonction finances. Au regard de ce constat, la chambre régionale des comptes insiste sur la nécessité de détailler davantage les objectifs fixés et d'axer les priorités sur la résolution des faiblesses et l'atténuation des risques relevés, dans le cadre d'une mise à jour de la convention d'engagements réciproques.

¹⁹¹ La mutualisation des services étant l'un des trois piliers indissociables de la création de la métropole avec les transferts et régularisations de compétences et la territorialisation des services au travers de la création des pôles territoriaux.

¹⁹² La convention-cadre identifie les moyens transférés, délimite le périmètre de mutualisation et comporte cinq annexes : une fiche d'impact sur les ressources humaines, trois annexes recensant les marchés, les locaux et les matériels transférés ainsi qu'une synthèse de l'impact financier de la mutualisation.

La commune et Bordeaux-Métropole, au travers des services communs, doivent avoir conscience de la nécessité d'engager ensemble, en lien avec le comptable public, une profonde réforme systémique. Les démarches déjà initiées et indiquées par l'ordonnateur dans le cadre de la contradiction devront être poursuivies et amplifiées afin d'atteindre des résultats concrets.

4.5 Une situation financière saine, mais des équilibres à surveiller

Ce chapitre est une présentation synthétique de la situation financière de la commune qui par ailleurs est détaillée en annexe n° 6 et illustrée en annexe n° 7 par des tableaux.

4.5.1 Un autofinancement consolidé, mais qui plafonne depuis 2019

4.5.1.1 Des produits de gestion, de 379 M€ en 2022, portés par la dynamique fiscale

En 2022, les produits de gestion s'établissent à 379,4 M€, une fois déduits les flux de fiscalité reversée (42,5 M€). Ils comprennent les ressources fiscales propres à hauteur de 267,9 M€ (contributions directes pour 260,5 M€ et autres impôts et taxes pour 50,3 M€), les ressources d'exploitation (49,5 M€) et les dotations et participations (62 M€). Depuis 2017, la progression des produits de gestion (+ 52,3 M€) résulte de l'accroissement des ressources fiscales (+ 40,6 M€) et des ressources d'exploitation (+ 19 M€), qui ont compensé la baisse des dotations et participations (- 6,7 M€).

Les contributions directes sont prépondérantes (68,7 %) et dépendent exclusivement des taxes sur les ménages propriétaires, à la suite de la réforme de la fiscalité directe locale et la suppression de taxe d'habitation (TH). Logiquement, le produit issu de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) constitue la première recette fiscale de la commune (80,4 % en 2022)¹⁹³, en progression de 75,7 % sur la période. Cette tendance résulte d'une part de l'intégration du taux départemental au taux communal, soit un taux de TFPB de 46,38 % en 2022¹⁹⁴ supérieur de 6,17 points à ceux moyens observés dans la strate. Il a atteint 48,48 % en 2023 à la suite de la hausse votée en conseil municipal¹⁹⁵. D'autre part, le produit de la TFPB bénéficie de la dynamique des bases (+ 11,8 %), ces dernières étant supérieures à la moyenne de la strate (1 605 € par habitant contre 1 475 €). Quant à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), qui représente 4 % du total des impôts locaux, elle est marquée par un taux de majoration de 60 % depuis 2021 (contre 20 % en 2017 et 50 % en 2019)¹⁹⁶, permettant à la

¹⁹³ Les produits de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont marginaux.

¹⁹⁴ En 2020, taux TFPB communal (28,92 %) + départemental (17,46 %).

¹⁹⁵ Délibération 2023/79 du 4 avril 2023.

¹⁹⁶ Depuis la loi de finances rectificative pour 2014 (article 1 407 ter du CGI), modifiée depuis, les communes situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants et dans des zones tendues, peuvent majorer la part leur revenant de la cotisation de THRS. Ce pourcentage est compris entre 5 % et 60 %. Ces mêmes communes peuvent également instaurer une taxe annuelle sur les logements vacants (article 232 du CGI).

commune de capter un produit supplémentaire de 2,3 M€ par an. Le produit issu de la taxe foncière les propriétés non bâties (TFNB) est quant à lui marginal sur la période (0,2 %).

Le reste des impôts locaux se compose du coefficient correcteur¹⁹⁷ qui s'élève à 39,9 M€¹⁹⁸ en 2022 (soit 15,5 % du total).

Les autres impôts et taxes perçus par la commune s'élèvent à 50,3 M€ en 2022 et sont constitués pour 60,7 % des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)¹⁹⁹. Le dynamisme du marché immobilier en termes de volume et de montant des transactions permet une progression de 6,5 M€ de ces produits sur la période 2017 à 2022. Plus marginalement, les autres produits issus de la fiscalité indirecte proviennent du prélèvement sur le produit des jeux du casino Barrière (7,05 M€), de la taxe sur la consommation finale d'électricité (5,8 M€) et des droits de place (5,5 M€).

La fiscalité reversée par la commune augmente de 1,8 M€ pour s'établir à 42,5 M€ en 2022. S'agissant des flux avec Bordeaux-Métropole, la ville verse une attribution de compensation (AC) de fonctionnement de 51,2 M€ en 2022, en progression de 3,9 M€ depuis 2017, à la suite des révisions de niveaux de services intervenues dans le cadre des services communs²⁰⁰. Parallèlement, la ville perçoit de Bordeaux-Métropole une dotation de solidarité métropolitaine qui s'établit à 10,6 M€ en 2022. Le solde de ces flux conduit la commune à verser à Bordeaux-Métropole 40,6 M€ en 2022. Concernant les autres flux de fiscalité reversée, la commune contribue au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) à hauteur de 1,9 M€ en 2022 (+ 0,787 M€ par rapport à 2017).

Les ressources institutionnelles s'élèvent à 62 M€ en 2022, en diminution de 9,8 % sur la période, en raison de la fin du versement des allocations compensatrices aux exonérations des taxes d'habitation et foncière à compter de 2021 (ce versement atteignait 7,5 M€ en 2020). Ces ressources se composent majoritairement de dotations (61,9 % en 2022) qui sont stables sur la période (38,4 M€ en 2022 contre 38,3 M€ en 2017). Le fait marquant est la perception en 2018 de la dotation de solidarité urbaine (2,4 M€), à laquelle la commune n'était plus éligible depuis 2002. Les autres ressources institutionnelles proviennent des participations de partenaires extérieurs (19,6 M€ en 2022), essentiellement la caisse d'allocations familiales de Gironde pour le financement de dispositifs relevant de la petite enfance (crèches, garderies).

Entre 2017 et 2022, les ressources d'exploitation passent de 30,4 M€ à 49,5 M€ (+ 62,7 %) et représentent 13,1 % des produits de gestion en fin de période (contre 9,3 % en 2017)²⁰¹. Cette tendance s'explique d'une part par le changement de nature comptable en 2018

¹⁹⁷ Ce coefficient de compensation est défini en annexe n° 6, note de bas de page n° 210 (page 106).

¹⁹⁸ Cf. tableau n° 15 de l'annexe n° 6.

¹⁹⁹ Toutes les transactions immobilières, locaux neufs ou anciens, logements ou locaux professionnels, sont soumises aux DMTO au profit du département au taux de 4,5 % et à une taxe additionnelle communale au taux de 1,20 % du montant de la transaction (source : rapports de présentation des comptes administratifs).

²⁰⁰ Excepté en 2018, avec les transferts de la compétence « Vélo » et des espaces consacrés à tout mode de déplacement.

²⁰¹ Toutefois, pour une vision plus juste de l'évolution des ressources d'exploitation, il convient de neutraliser le remboursement de frais versé par le CCAS à la ville de Bordeaux à compter de 2018. En effet, il correspond à la mise à disposition de ce dernier des services communs mutualisés des affaires juridiques, de l'action sociale, de la médecine du travail et du parc matériel, dont Bordeaux supporte la charge financière dans son AC. Par ce remboursement, le CCAS assure la neutralité financière du dispositif (2,1 M€) (cf. convention ville de Bordeaux-CCAS approuvée par le conseil municipal du 15 octobre 2018 : délibération D-2018/365).

des droits de stationnement qui deviennent des recettes domaniales et donc des produits du service²⁰². Toujours en 2018, s'ajoute à cet aspect comptable, l'accroissement des droits de stationnement en lien avec la mise en place de contrôles incitatifs au prépaiement par les usagers et une meilleure « rotation » des véhicules par des tarifs spécifiques sur des durées courtes. Les produits issus de cette redevance ont un fort impact sur les ressources d'exploitation (+ 15,95 M€ en 2018), puis se stabilisent sur la période, excepté en 2020²⁰³.

À noter sur l'exercice 2018, la recette exceptionnelle issue de la vente des bâtiments du CCAS, puisque ce dernier a reversé à la commune 10,1 M€ à la suite de cette cession. Cette recette exceptionnelle explique le rebond du poste « autres produits de gestion courante » sur l'exercice 2018. Les autres ressources d'exploitation correspondent essentiellement aux participations des usagers aux services publics (activités scolaires, périscolaires et autres services). Après un pic à 16,7 M€ en 2019, elles atteignent en 2022 le niveau de début de période, soit 15,1 M€.

4.5.1.2 Une hausse tendancielle des charges de gestion résultant de la masse salariale et des subventions de fonctionnement

Les charges de gestion connaissent une augmentation tendancielle de 12,4 % sur la période et se fixent à 314,5 M€ en 2022 (contre 279,9 M€ en 2017), soit un niveau inférieur à la moyenne de la strate (1 208 € contre 1 237 €)²⁰⁴.

En cumulé sur la période, les dépenses de personnel représentent la moitié des charges de gestion (49,9 %), suivies des subventions de fonctionnement (25 %), des charges à caractère général (22,7 %) et plus marginalement des autres charges de gestion (2,5 %). Ainsi, l'augmentation des charges de personnel et des subventions de fonctionnement (78,5 %), détaillée *supra*, explique la progression du niveau des charges de gestion, puisque ces deux postes représentent structurellement 74,9 % des charges de gestion.

Les charges à caractère général s'établissent à 71,4 M€ en 2022 avec une progression marquée sur la fin de période (+ 6,6 % entre 2021 et 2022) qui résulte notamment des prix de l'énergie et plus globalement de l'inflation qui affecte les achats de la commune. Ainsi, entre 2021 et 2022, selon la balance des comptes de la collectivité, les dépenses au compte 60612 « Énergie – Électricité » ont augmenté de 13,2 % (+ 0,915 M€) et celles au compte 60621 « Combustibles » de 37 % (+ 0,745 M€). Néanmoins, sur l'ensemble de la période, ces facteurs n'expliquent pas à eux seuls cette tendance, puisque certains postes peu liés à la conjoncture augmentent sur la période 2017-2022, comme par exemple les contrats de prestations de services (+ 4,7 M€, soit 25,9 %), les honoraires, études et recherches (+ 13,3 %, soit 770 K€). Sur ces postes, les éléments de réponse de la commune en cours d'instruction n'ont pas permis d'expliquer ces évolutions.

Les autres charges de gestion évoluent de plus de 16,6 % entre 2017 et 2022 et atteignent 7,5 M€. Cette augmentation résulte principalement (60 %) des contributions aux établissements

²⁰² Précédemment ces produits étaient comptabilisés en produits fiscaux au chapitre 73, article 7337 en 2017 et sont dorénavant comptabilisés au chapitre 70, article 70383.

²⁰³ 16,5 M€ en 2019, 12,8 M€ en 2020, 15,9 M€ en 2021 et 2022 (sources : comptes de gestion).

²⁰⁴ Fiche AEF 2022.

d'enseignement privé qui représentent plus de la moitié du poste. Les indemnités versées aux élus (1,6 M€ par an) sont stables sur la période.

S'agissant des charges relatives à la crise sanitaire, par une délibération du 26 janvier 2021, la collectivité a décidé de mettre en œuvre la procédure dérogatoire d'étalement sur cinq ans par la circulaire du 24 août 2020. Ainsi, les charges de gestion liées à la pandémie, sont enregistrées comme des charges à répartir pour un montant annuel de 0,682 M€, soit un montant cumulé de 3,4 M€.

4.5.1.3 L'autofinancement

Avec une dynamique plus marquée des produits de gestion (16 %) que des charges de gestion (12,4 %), l'excédent brut de fonctionnement (EBF) progresse de 37,5 %, pour atteindre 64,9 M€ fin 2022 et représenter 17,1 % des produits de gestion. Ce ratio se situe au-dessus des communes de même strate (246 € par habitant contre 218 €).

Combiné à un résultat financier qui, après un pic à 6,1 M€ en 2018 et 2019, retrouve son niveau de début de période (4,7 M€), l'EBF permet à la commune d'accroître sa capacité d'autofinancement (CAF) brute (60,1 M€ en 2022) et de rembourser ses emprunts, selon des annuités de 26,1 M€ en moyenne. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que Bordeaux était classée cinquième sur 20 communes de plus de 150 000 habitants, en 2021 et 2022²⁰⁵, en termes d'épargne brute par habitant (ou CAF brute par habitant), en augmentation de 6,5 % quand, dans le même temps, 45 % de ces communes ont vu leur ratio diminuer.

Dès lors, la CAF nette se consolide sur la période et représente un montant cumulé de 171,3 M€, soit un niveau supérieur à celui des communes de la strate (122 € par habitant, contre 89 € en moyenne pour les communes)²⁰⁶.

Toutefois, la commune doit être vigilante quant à la tendance de l'autofinancement observée à compter de 2019. En effet, si entre 2017 et 2022, les produits de gestion augmentent plus vite que les charges, cette tendance s'inverse entre 2019 et 2022 (+ 7,9 % pour les produits et + 9,39 % pour les charges). Ainsi, la dynamique des produits de gestion, essentiellement portée par les ressources fiscales, ne permet plus d'absorber la totalité de l'augmentation des charges de gestion.

4.5.2 Le niveau des investissements et leur financement

Entre 2017 et 2022, les dépenses d'investissement cumulées de la commune s'élèvent à 391,1 M€, auxquelles s'ajoutent 79,6 M€ de subventions d'investissement, hors attribution de compensation d'investissement versée à Bordeaux-Métropole (75 M€). Les principaux programmes d'équipement ont concerné le développement urbain, l'entretien de la voirie, du patrimoine culturel et des équipements communaux en faveur des secteurs de l'enfance, de la petite enfance et du développement sportif. En 2022, l'effort d'équipement est supérieur à la moyenne de la strate (403 € par habitant, contre 292 €²⁰⁷) et même, selon l'ordonnateur « *le plus*

²⁰⁵ 213,8 € par habitant en 2021 et 227,7 € par habitant en 2022.

²⁰⁶ Source : fiche AEFF.

²⁰⁷ Source : fiche AEFF.

élevé de la strate, dans un contexte de [...] croissance démographique et malgré un vaste patrimoine historique à entretenir et un état global de ses équipements perfectible ».

Pour financer ses investissements, la commune dispose d'une CAF nette cumulée de 171,4 M€, à laquelle s'ajoutent les autres ressources propres dont le fonds de compensation pour la TVA (53,4 M€), les subventions d'investissement (38,8 M€), les cessions d'actifs (33,9 M€) et la taxe d'aménagement (15,1 M€). Ces produits, d'un montant cumulé de 152,6 M€, ont conforté le financement propre de la commune (82,8 % des dépenses d'équipement).

Subventions d'investissement versées incluses, le besoin de financement cumulé de la collectivité ressort à 210,8 M€, couvert par de nouveaux emprunts à hauteur de 227,9 M€, soit une sur-mobilisation des emprunts de 17,1 M€ cumulée sur la période. Cette sur-mobilisation s'est effectuée en 2017 et 2018, puisque pour un besoin de financement cumulé de 37,5 M€, 79,6 M€ d'emprunts ont été mobilisés. La collectivité a, de ce fait, constitué une réserve financière par un recours excessif à l'emprunt.

Dans leur réponse conjointe, les anciens ordonnateurs ont expliqué qu'en « 2017, 63,66 M€ d'emprunts ont été mobilisés dont 4,08 M€ contractés pour une opération de refinancement d'emprunt existant [et] 14,6 M€ [...] auprès de la Caisse des dépôts à des conditions [très] avantageuses (taux d'intérêt à 0 %). [...] En 2017, des crédits de paiement à hauteur de 12,77 M€ n'ont pas été mandatés pour être lissés sur les années suivantes, [en raison de] décalages de réalisations ou [au] retard d'exécutions de travaux. En 2018, l'emprunt mobilisé a atteint 20 M€, un report des crédits de paiement a été fait (5,9 M€ reportés en 2019 et 11,54 M€ lissés sur les années suivantes). Par ailleurs, les ratios financiers ne se sont pas dégradés [entre 2017 et 2019 : la capacité de désendettement et l'encours ont un peu diminué, passant respectivement de 6,8 ans à 6,3 ans et de 259,99 M€ à 252,13 M€].

4.5.3 La situation bilancielle

Au 31 décembre 2022, l'encours de dette s'établit à 295,8 M€ (+ 13,7 % par rapport au niveau de 2017). Il est sécurisé avec plus de 90 % à taux fixe, une composante structurée quasiment nulle (0,34 % de l'encours) et 59 prêts sur 61 classés « A1 » selon la cotation de la charte Gissler. Plus de 60 % des emprunts sont contractés auprès de l'agence France locale (22 %), la Sfil²⁰⁸ (21 %), la Caisse des dépôts et consignations (15 %) et la Banque postale (3 %). Fin 2022, la collectivité affiche une capacité de désendettement de 4,9 années (contre 6,2 en 2017).

Positif entre 2017-2022, le fonds de roulement (FDR)²⁰⁹ se contracte en fin de période pour s'établir à 30,30 M€, en raison d'une augmentation plus marquée des emplois immobilisés (+ 299,5 M€) que des ressources stables (+ 288,9 M€). Si la progression des emplois immobilisés est incontestable, le niveau des biens inscrits au bilan doit être regardé avec précaution, compte tenu des carences relevées *supra* sur l'exhaustivité et la valorisation du patrimoine communal. Quant aux ressources stables, malgré une mobilisation à hauteur de 24,9 M€ pour financer les investissements, elles ont été abondées par un recours excessif à l'emprunt à hauteur de 17,1 M€. Fin 2022, le niveau du FDR, qui excède l'équivalent de 30 jours de charges courantes seuil

²⁰⁸ Anciennement Société de financement local.

²⁰⁹ Cf. définition en annexe 6, page 116.

généralement considéré comme correct, est inférieur à celui des communes de même strate (115 € contre 133 €), contrairement au début de période (207 € contre 117 €).

Parallèlement, le besoin en fonds de roulement (BFR)²¹⁰ est négatif sur la période et se creuse pour s'établir à un niveau élevé de 22,4 M€ au 31 décembre 2022. Ce dernier résulte du poste fournisseurs qui s'élève à 26,5 M€ à la même date, reflet des dysfonctionnements relevés sur le délai global de paiement. Ce BFR négatif représente un excédent de ressources qui alimente artificiellement la trésorerie qui, fin 2022, représente 60,3 jours de charges courantes.

Ainsi, le creusement du BFR observé sur la période, associé à une contraction du FDR, doit constituer un point de vigilance, d'autant plus, que ce dernier bénéficie fin 2022 des emprunts non utilisés de début de période.

5 SUIVI DES AUTRES RECOMMANDATIONS

S'agissant de la politique tarifaire, le rapport précédent recommandait de renforcer la logique d'ensemble de la politique tarifaire en s'efforçant d'identifier systématiquement les objectifs et le taux de subventionnement visés. En réponse²¹¹, la commune avait précisé que les services travaillaient selon quatre axes : préserver l'équilibre économique du financement des services aux usagers, veiller à l'équité tarifaire, simplifier les démarches des usagers et la gestion par les services et améliorer la communication en direction des usagers.

Selon le compte rendu de la réunion des adjoints au maire tenue le 14 mai 2018 sur le thème de la politique tarifaire des services municipaux²¹², la nécessité d'une démarche transversale sur les politiques tarifaires a été démontrée, les travaux réalisés par les services et les pistes d'actions possibles (dans les domaines de l'éducation, l'enfance, les sports, la culture et les seniors) ont été présentés. Un comité stratégique spécifique, composé de huit élus, avait été installé le 12 juillet 2018 pour valider et apporter une crédibilité politique à la démarche. Les services ont également communiqué 58 délibérations associées aux votes des tarifs des services publics communaux.

S'agissant du bilan énergétique de la cité administrative, le rapport précédent recommandait de porter le bilan énergétique annuel de consommation du bâtiment à la connaissance du conseil municipal dans la mesure où son caractère excédentaire justifie le recours à un contrat de partenariat. En réponse, la collectivité avait indiqué que ce bilan avait été présenté en conseil municipal²¹³, dans le cadre de la présentation du rapport d'activité annuel.

²¹⁰ Cf. définition en annexe 6, page 116.

²¹¹ Réponse sur le suivi des recommandations adressée à la chambre régionale des comptes le 11 juillet 2018 (cf. délibération n° D-2018/184 du 9 juillet 2018).

²¹² Également produite la note à l'attention du maire expliquant la nécessité de cette démarche, la réflexion engagée autour de quatre axes, les travaux engagés, les pistes d'actions à étudier et la nécessité d'une validation et d'un portage politique ayant conduit à cette réunion des élus.

²¹³ Délibération D-2017-522 du 18 décembre 2017.

Des engagements en matière de développement durable ont même été définis dans le rapport annuel du délégataire Urbicité²¹⁴.

S'agissant de la Cité du vin, le rapport précédent recommandait de porter à la connaissance du conseil municipal, une fois par an, les comptes annuels de la fondation ainsi que son bilan d'activités ; de veiller au respect, par cette dernière, des conditions imposées par l'administration fiscale. Dans sa réponse, la commune avait signalé que les comptes annuels de la fondation et son rapport d'activité seraient portés à la connaissance du conseil municipal. Ce rapport a effectivement présenté en conseil municipal lors de la séance du 4 avril 2023²¹⁵ relative à l'analyse économique et financière concernant les exercices 2020 et 2021.

²¹⁴ Cf rapport annuel 2023 du délégataire (cf. notamment l'annexe n° 6 de ce document) présenté au conseil municipal du 12 décembre 2023.

²¹⁵ Délibération D-2023/111.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	85
Annexe n° 2. Ressources humaines.....	89
Annexe n° 3. Évaluation des charges nettes de transfert de l’Opéra national de Bordeaux	92
Annexe n° 4. Évaluation des charges nettes de transfert de l’École supérieure des Beaux-Arts de Bordeaux (Ebabx) et de la compétence enseignement supérieur associée.....	93
Annexe n° 5. Typologies des biens historiques et culturels et leurs modes de comptabilisation	94
Annexe n° 6. Une situation financière saine, mais des équilibres à surveiller.....	96
Annexe n° 7. Tableaux détaillés d’analyse financière	109
Annexe n° 8. éléments de justification permettant d’appréhender certains équipements culturels ou sportifs susceptibles d’être qualifiés d’intérêt métropolitain	111
Annexe n° 9. Synthèse des recommandations émises par le cabinet externe en charge du contrôle de deuxième niveau des organismes satellites subventionnés	113
Annexe n° 10. Brève présentation de la commune de Bordeaux	114
Annexe n° 11. Panorama du soutien financier	117
Annexe n° 12. Rappel des principes et obligations en matière d’amortissement	119
Annexe n° 13. Tableaux relatifs à la valorisation de l’actif	121
Annexe n° 14. Évolution du délai global de paiement moyen, dont composantes ordonnateur et comptable public	123
Annexe n° 15. Comparaison entre le circuit de la dépense traditionnel et en mode SFACT	124
Annexe n° 16. Organigramme commun Bordeaux-Métropole – ville de Bordeaux (mis à jour le 20 septembre 2017).....	125
Annexe n° 17. Organigramme commun Bordeaux-Métropole – ville de Bordeaux (mis à jour le 1 ^{er} septembre 2023).....	126

Annexe n° 1. Glossaire

<i>Sigle</i>	<i>Signification</i>
<i>A'Urba</i>	Agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine
<i>AC</i>	Attribution de compensation
<i>ACF</i>	Attribution de compensation de fonctionnement
<i>ACI</i>	Attribution de compensation d'investissement
<i>ACOSMB</i>	Comité des œuvres sociales de Bordeaux-Métropole
<i>ADMAA</i>	Association de défense des musiques alternatives en Aquitaine
<i>AEFF</i>	Analyse des équilibres financiers fondamentaux
<i>AGEAC</i>	Association de gestion et d'animation des crèches
<i>AGJA</i>	Association avant-garde Jeanne d'Arc
<i>AMGVF</i>	Association des maires des grandes villes de France
<i>AMO</i>	Assistance à la maîtrise d'ouvrage
<i>Anafi</i>	Logiciel d'analyse financière des juridictions financières
<i>ANCT</i>	Agence nationale de la cohésion des territoires
<i>APEEF</i>	Association petite enfance, enfance et famille
<i>ASA</i>	Autorisations spéciales d'absence
<i>ASVP</i>	Adjoints de surveillance de la voie publique
<i>ATP</i>	Association tennis professionnels
<i>BFR</i>	Besoin en fonds de roulement
<i>BHC</i>	Biens historiques et culturels
<i>BP</i>	Budget primitif
<i>CA</i>	Compte administratif
<i>CAC</i>	Commissaire aux comptes
<i>CAF</i>	Capacité d'autofinancement
<i>CAPC</i>	Centre d'arts plastiques contemporains
<i>CCAS</i>	Centre communal d'action sociale
<i>CET</i>	Compte épargne-temps
<i>CGI</i>	Code général des impôts
<i>CGCT</i>	Code général des collectivités territoriales
<i>CGFP</i>	Code général de la fonction publique
<i>CGPPP</i>	Code général de la propriété des personnes publiques
<i>CHD</i>	Contrôle hiérarchisé de la dépense
<i>CHRU</i>	Centre hospitalier régional universitaire
<i>CHU</i>	Centre hospitalier universitaire
<i>CIA</i>	Complément indemnitaire annuel
<i>CJF</i>	Code des juridictions financières
<i>CLECT</i>	Commission d'évaluation des charges transférées
<i>COPIL</i>	Comité de pilotage

<i>Sigle</i>	<i>Signification</i>
<i>CPOM</i>	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
<i>CRD</i>	Capital restant dû
<i>CSCF</i>	Convention de service comptable et financier
<i>CUB</i>	Communauté urbaine de Bordeaux
<i>DGF</i>	Dotations globales de fonctionnement
<i>DGFPCP</i>	Direction générale des finances et de la commande publique
<i>DGFIP</i>	Direction générale des Finances publiques
<i>DGP</i>	Délai global de paiement
<i>DGS</i>	Directeur général des services
<i>DIE</i>	Direction de l'immobilier de l'État
<i>DMTO</i>	Droits de mutation à titre onéreux
<i>DNP</i>	Dotations nationales de péréquation
<i>DOB</i>	Débat d'orientations budgétaires
<i>DSC</i>	Dotations de solidarité communautaire
<i>DSIL</i>	Dotations de soutien à l'investissement local
<i>DSM</i>	Dotations de solidarité métropolitaine
<i>DSP</i>	Délégation de service public
<i>DSU</i>	Dotations de solidarité urbaine
<i>DUI</i>	Dépenses ultérieures immobilisées
<i>Ebabx</i>	École supérieure des Beaux-Arts de Bordeaux
<i>EBF</i>	Excédent brut de fonctionnement
<i>EPCC</i>	Établissement public de coopération culturelle
<i>EPCI</i>	Établissement public de coopération intercommunale
<i>EPL</i>	Établissement public local
<i>Éstba</i>	École supérieure de théâtre de Bordeaux en Aquitaine
<i>ETAPS</i>	Éducateur territorial des activités physiques et sportives des piscines
<i>ETP</i>	Équivalent temps plein
<i>ETPT</i>	Équivalent temps plein travaillé
<i>FCTVA</i>	Fonds de compensation de la TVA
<i>FDR</i>	Fonds de roulement
<i>FIC</i>	Fonds des initiatives communales
<i>FPIC</i>	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
<i>GER</i>	Gros entretien-réparations
<i>GVT</i>	Glissement vieillesse technicité
<i>HLM</i>	Habitation à loyer modéré
<i>HS</i>	Heures supplémentaires
<i>HT</i>	Hors taxes
<i>IFSE</i>	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
<i>IGS</i>	Inspection générale des services
<i>INRAE</i>	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement

<i>Sigle</i>	<i>Signification</i>
<i>IHTS</i>	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
<i>Insee</i>	Institut national de la statistique et des études économiques
<i>IR</i>	Indemnité de résidence
<i>JO</i>	Journal officiel
<i>JSA</i>	Jeunes de Saint-Augustin
<i>LGV</i>	Ligne à grande vitesse
<i>Madd</i>	Musée des arts décoratifs et du design
<i>MAPCC</i>	Mission d'accompagnement et de préparation à la certification des comptes
<i>MAPTAM</i>	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
<i>NBI</i>	Nouvelle bonification indiciaire
<i>NOTRé</i>	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
<i>OIN</i>	Opération d'intérêt national
<i>OPH</i>	Office public de l'habitat
<i>OTAPS</i>	Opérateur territorial des activités physiques et sportives des piscines
<i>PFF</i>	Pacte fiscal et financier
<i>PGE</i>	Provisions pour gros entretien
<i>PGR</i>	Provisions pour grosses réparations
<i>PPCR</i>	Parcours professionnel, carrières et rémunérations
<i>PPF</i>	Plan pluriannuel global de fonctionnement
<i>PPI</i>	Programme pluriannuel d'investissement
<i>PPP</i>	Partenariat public privé
<i>PSC</i>	Protection sociale complémentaire
<i>RH</i>	Ressources humaines
<i>RIB</i>	Relevé d'identité bancaire
<i>RID</i>	Régime indemnitaire différentiel
<i>RIFSEEP</i>	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
<i>RNCP</i>	Répertoire national des certifications professionnelles
<i>ROB</i>	Rapport d'orientations budgétaires
<i>RSU</i>	Rapport social unique
<i>SASP</i>	Société anonyme sportive professionnelle
<i>SF</i>	Service fait
<i>SFACT</i>	Service facturier
<i>SFT</i>	Supplément familial de traitement
<i>SIRET</i>	Système informatique pour le répertoire des entreprises sur le territoire
<i>SPA</i>	Service public administratif
<i>TCCFE</i>	Taxe communale sur la consommation finale d'électricité
<i>TFPB</i>	Taxe foncière sur les propriétés bâties
<i>TFPNB</i>	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
<i>TH</i>	Taxe d'habitation

<i>Sigle</i>	Signification
<i>THRS</i>	Taxe d'habitation pour les résidences principales
<i>TnBA</i>	Théâtre national de Bordeaux Aquitaine
<i>TTC</i>	Toutes taxes comprises
<i>TVA</i>	Taxe sur la valeur ajoutée
<i>UCPA</i>	Union nationale des centres sportifs de plein air
<i>USJ</i>	Union Saint-Jean
<i>Unesco</i>	United Nations educational, scientific and cultural organization
<i>VEFA</i>	Vente en l'état futur d'achèvement

Annexe n° 2.Ressources humaines

Tableau n° 7 : répartition des effectifs par filières (ETPT)

	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%
Filière administrative	558,7	17,3%	563,0	17,4%	571,5	17,7%	578,3	17,9%	568,5	17,6%	590,0	17,2%
Filière technique	1 694,9	52,4%	1 585,9	49,0%	1 629,1	50,4%	1 670,9	51,7%	1 699,2	52,5%	1 744,6	50,9%
Filière sociale	210,0	6,5%	205,7	6,4%	186,5	5,8%	176,0	5,4%	162,0	5,0%	165,0	4,8%
Filière médico-sociale	230,8	7,1%	232,7	7,2%	222,2	6,9%	227,5	7,0%	228,2	7,1%	240,3	7,0%
Filière médico-technique	3,5	0,1%	4,0	0,1%	6,5	0,2%	6,5	0,2%	2,0	0,1%	0,0	0,0%
Filière sportive	41,0	1,3%	41,0	1,3%	37,0	1,1%	38,0	1,2%	37,0	1,1%	37,0	1,1%
Filière culturelle	251,2	7,8%	450,2	13,9%	432,8	13,4%	414,1	12,8%	418,0	12,9%	415,4	12,1%
Filière animation	25,0	0,8%	24,0	0,7%	24,0	0,7%	21,0	0,6%	19,0	0,6%	18,0	0,5%
Filière police municipale	115,0	3,6%	114,0	3,5%	124,0	3,8%	131,0	4,1%	141,0	4,4%	144,0	4,2%
Autres	104,0	3,2%	91,0	2,8%	90,0	2,8%	85,0	2,6%	80,0	2,5%	73,0	2,1%
TOTAL	3 234,2		3 311,4		3 323,5		3 348,3		3 354,9		3 427,3	

Sources : comptes administratifs

Tableau n° 8 : répartition des effectifs par catégorie (ETPT)

	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%
Catégorie A	317,3	10,1%	394,7	12,3%	412,3	12,8%	412,5	12,6%	434,2	13,3%	458,4	13,7%
Catégorie B	380,5	12,2%	415,9	12,9%	348,2	10,8%	343,1	10,5%	330,4	10,1%	512,3	15,3%
Catégorie C	2432,3	77,7%	2409,8	74,8%	2473,0	76,5%	2507,7	76,8%	2510,3	76,7%	2383,6	71,1%
TOTAL	3130,2		3220,4		3233,5		3263,3		3274,9		3354,3	

Sources : comptes administratifs, données hors assistantes maternelles et collaborateurs de cabinet

Tableau n° 9 : évolution de la rémunération

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution
Rémunération principale	64 633 625	65 214 754	66 289 430	67 493 536	68 637 475	72 195 175	12%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris IHTS	15 439 309	16 608 326	17 977 414	19 260 723	19 119 392	20 432 382	32%
+ Autres indemnités	1 898 783	1 779 853	1 806 041	1 821 340	1 869 551	2 248 603	18%
= Rémunérations du personnel titulaire	81 971 718	83 602 934	86 072 885	88 575 598	89 626 418	94 876 160	16%
en % des rémunérations du personnel	83,9%	84,8%	84,0%	84,1%	84,3%	83,5%	
Rémunération principale	-	-	-	-	1 581 739	1 522 215	
+ Indemnités votées par l'assemblée, y compris IHTS	-	-	-	-	527 275	487 192	
+ Autres indemnités	-	-	-	-	37 624	28 543	
= Sous-total assistantes maternelles	-	-	-	-	2 146 638	2 037 951	
en % des rémunérations du personnel	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	1,8%	
Rémunérations et indemnités (dont HS)	15 541 054	14 770 244	16 130 936	16 264 266	13 732 870	15 512 559	0%
+ Autres indemnités	-	-	-	-	196 851	288 313	
+ Indemnités de préavis et de licenciement	-	50 756	4 691	90 026	13 244	33 135	
= Rémunérations du personnel non titulaire	15 541 054	14 821 001	16 135 627	16 354 293	13 942 966	15 834 007	2%
en % des rémunérations du personnel	15,9%	15,0%	15,7%	15,5%	13,1%	13,9%	
Autres rémunérations	230 600	201 489	256 764	381 496	629 704	811 203	252%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges	97 743 371	98 625 423	102 465 276	105 311 387	106 345 726	113 559 321	16%
- Atténuations de charges	139 422	136 326	94 725	98 122	70 495	144 418	4%
= Rémunérations du personnel	97 603 949	98 489 097	102 370 551	105 213 265	106 275 230	113 414 904	16%

Sources : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 10 : montants versés au titre de la garantie maintien de salaire

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Ev.	%
Maladie ordinaire								
Garantie maintien de salaire	922 512 €	921 658 €	984 554 €	940 744 €	1 099 992 €	1 217 437 €	294 925 €	32,0%
Nombre d'agents	320	307	340	339	362	388	68	21,3%
Longue maladie								
Garantie maintien de salaire	312 479 €	255 030 €	255 122 €	326 635 €	384 507 €	389 243 €	76 764 €	24,6%
Nombre d'agents	45	41	43	55	62	57	12	26,7%
Maladie longue durée								
Garantie maintien de salaire	160 622 €	99 618 €	146 279 €	192 579 €	156 636 €	208 893 €	48 271 €	30,1%
Nombre d'agents	18	19	20	21	27	28	10	55,6%
Grave maladie								
Garantie maintien de salaire	22 884 €	18 793 €	15 388 €	24 680 €	25 201 €	45 151 €	22 267 €	97,3%
Nombre d'agents	5	3	4	5	7	6	1	20,0%
TOTAL Garantie maintien de salaire	1 418 497 €	1 295 100 €	1 401 342 €	1 484 639 €	1 666 336 €	1 860 724 €	442 227 €	31,2%
Nombre d'agents	388	370	407	420	458	479	91	23,5%

Sources : fichiers de paie Xémélios

Tableau n° 11 : évolution du volume de jours épargnés sur CET

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nb de CET ouverts au 31/12/N	2 389	2 603	3 086	3 132	2 980	2 914	NC
Catégorie A	231	259	348	381	348	358	NC
Catégorie B	288	305	280	277	411	416	NC
Catégorie C	1 870	2 039	2 458	2 474	2 221	2 140	NC
Soldes des jours de CET au 31/12	50 728	52 603	53 717	65 824	67 819	67 436	60 863
Catégorie A	7 058	6 278	7 623	10 340	10 114	NC	8 938
Catégorie B	7 378	6 871	6 230	5 711	10 824	NC	9 760
Catégorie C	36 292	39 455	29 864	49 773	46 881	NC	42 165
Nb de CET pleins	121	NC	NC	NC	234	237	NC

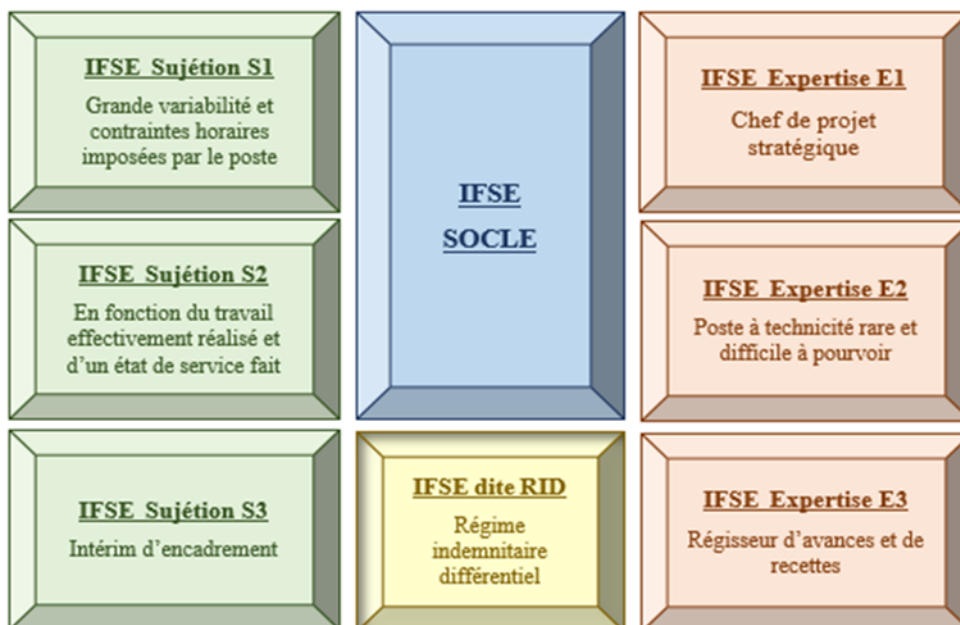
Source : bilans sociaux et données de la collectivité

Tableau n° 12 : données sur l'absentéisme

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution
Taux d'absentéisme global	9,9%	9,7%	10,1%	10,8%	11,4%	12,5%	+ 2,6 points
dont maladie ordinaire	6,9%	6,6%	6,4%	6,6%	7,0%	8,0%	+ 1,1 point
dont accidents du travail	0,7%	0,8%	1,0%	1,0%	1,2%	1,5%	+ 0,8 point
dont maladie professionnelle	0,2%	0,3%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	+ 0,5 point
Total jours d'absence	125 091	122 247	129 266	139 282	149 183	165 839	40 748
dont maladie ordinaire	86 536	83 096	81 361	85 831	91 405	105 289	18 753
en %	69,2%	68,0%	62,9%	61,0%	61,3%	63,5%	
dont accidents du travail	8 320	10 456	12 942	13 185	15 363	19 465	11 145
en %	6,7%	8,6%	10,0%	9,5%	10,3%	11,7%	
dont maladie professionnelle	3 035	4 225	9 104	9 400	9 658	9 255	6 197
en %	2,4%	3,5%	7,0%	6,7%	6,5%	5,6%	
Nombre d'emplois permanents	3 448	3 445	3 499	3 537	3 575	3 626	178
Nombre de jours d'absence/agent toutes cause confondues	36	35	37	39	42	46	+ 10
Nombre de jours d'absence/agent pour maladie ordinaire	25	24	23	24	26	29	+ 4
Nombre de jours d'absence/agent pour accident du travail	2	3	4	4	4	5	+ 3
Nombre de jours d'absence/agent pour maladie professionnelle	1	1	3	3	3	3	+ 2

Source/note : bilans sociaux et données produites par la collectivité

Schéma n° 3 : architecture de la part IFSE



Source/note : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les délibérations de la commune de Bordeaux

Annexe n° 3.Évaluation des charges nettes de transfert de l'Opéra national de Bordeaux

Détermination du coût net d'investissement actualisé et annualisé	Gand Théâtre	Auditorium	Bureaux Auditorium	Salle Franklin	Immeuble P. Baour	Dépôt Schinazi	Total
Année de construction	1780	2013	2013	2013	2012	2011	
A	Indice d'actualisation (2)	1	1,05724	1,05724	1,05724	1,10573	
B	Dépenses d'investissement TTC (1)	72 930 104 €	33 385 740 €	3 237 484 €	1 746 302 €	1 700 000 €	2 363 482 €
C	FCTVA	11 963 454 €	5 881 127 €	530 558 €	286 463 €	278 868 €	387 706 €
D	Subventions d'investissement reçues		8 500 000 €				8 500 000 €
E = B - C - D	Coût net d'investissement	60 966 649 €	19 004 613 €	2 706 926 €	1 459 839 €	1 421 132 €	1 975 776 €
F = E x A	Coût net d'investissement actualisé	60 966 649 €	20 092 437 €	2 861 858 €	1 543 393 €	1 524 356 €	2 184 684 €
G	Durée d'utilisation théorique	35	35	40	40	40	
H = F / G	Coût de construction annualisé	1 741 904 €	574 067 €	71 546 €	38 585 €	38 109 €	54 617 €
Détermination des frais financiers							
F	Coût net d'investissement actualisé	60 966 649 €	20 092 437 €	2 861 858 €	1 543 393 €	1 524 356 €	2 184 684 €
I	Part de l'emprunt dans l'investissement moyen sur la période 2014-2019	72,70%	72,70%	72,70%	72,70%	72,70%	72,70%
J = F x I	Emprunt théorique (3)	44 322 754 €	14 607 136 €	2 080 571 €	1 122 047 €	1 108 207 €	1 588 266 €
K = J x 18,58 %	Masse des intérêts	8 235 235 €	2 714 028 €	386 573 €	208 478 €	205 906 €	295 102 €
L = K / G	Frais financiers	235 292 €	77 544 €	9 664 €	5 212 €	5 148 €	7 378 €
Détermination du coût net des dépenses liées à l'équipement (entretien et autres dépenses)							
H	Coût de construction annualisé	1 741 904 €	574 067 €	71 546 €	38 585 €	38 109 €	54 617 €
L	Frais financiers	235 292 €	77 544 €	9 664 €	5 212 €	5 148 €	7 378 €
M	Dépenses d'entretien et de maintenance	- €	- €	- €	- €	- €	- €
N	Autres charges : taxe foncière	26 028 €	26 878 €	628 €	494 €	- €	54 028 €
O	Autres charges : assurances	160 539 €	2 083 €	149 €	269 €	443 €	358 €
P	Produits perçus (redevances, etc.)	- 103 635 €	- 1 006 192 €	- €	- €	- €	- 1 109 827 €
Q = H + L + M + N + O	Coût net des dépenses liées à l'équipement	2 060 129 €	- 325 620 €	81 988 €	44 560 €	43 700 €	62 353 €
Synthèse							
Q	Coût net des dépenses liées à l'équipement	2 060 129 €	- 325 620 €	81 988 €	44 560 €	43 700 €	62 353 €
R	Charges de structure	69 676 €	22 963 €	2 862 €	1 543 €	1 524 €	2 185 €
S	Total	2 129 805 €	- 302 657 €	84 850 €	46 103 €	45 224 €	64 538 €
Décomposition de l'AC							
Part ACI							2 518 829 €
Part ACF							- 450 967 €

Source : services communs de Bordeaux Métropole

(1) : Pour le Grand Théâtre, il s'agit de la valeur d'usage arrêtée par un cabinet d'expertise préalable en valeur d'assurance.

Pour l'auditorium et ses bureaux, il s'agit de son coût de construction.

Pour la salle Franklin, il s'agit de la valeur d'inventaire inscrite à l'actif de la commune.

Pour l'immeuble Pierre Baour, il s'agit de la valeur d'acquisition (cf. délibération n° 2012/367 du 16 juillet 2012).

Pour le dépôt Schinazi, il s'agit de la valeur sur la base du prix au m² réglé par la ville pour l'acquisition de l'immeuble Pierre Baour. (affectation similaire).

(2) : Les valeurs d'origine ont été indexées en fonction de la date de construction ou d'acquisition des biens sur la base de l'indice BT 01

(3) : Ce montant calculé est considéré comme étant le nominal d'un emprunt contracté sur une durée de 15 ans, sur la base du taux d'intérêt moyen de l'encours de la dette métropolitaine.

Annexe n° 4. Évaluation des charges nettes de transfert de l'École supérieure des Beaux-Arts de Bordeaux (Ebabx) et de la compétence enseignement supérieur associée

Détermination du coût net d'investissement actualisé et annualisé		
A	Indice d'actualisation (1)	2,02
	École (valeur entrée patrimoine municipal 1995)	4 133 235 €
	Annexe place Renaudel (valeur entrée patrimoine municipal 1995)	2 206 359 €
	Lots Musée imprimerie gamerie triangle (valeur entrée patrimoine municipal)	186 468 €
	Local au dessus des entrepôts du musée	102 813 €
B	Total dépenses d'investissement TTC	6 628 875 €
C = B x A	Dépenses d'investissement TTC actualisés (1)	13 390 328 €
D	FCTVA	2 196 549 €
E	Subventions d'investissement reçues	- €
F = C - D	Coût net d'investissement actualisé	11 193 779 €
G	Durée d'utilisation théorique	40
H = F / G	Coût de construction annualisé	279 844 €
Détermination des frais financiers		
F	Coût net d'investissement actualisé	11 193 779 €
I	Part de l'emprunt dans l'investissement moyen sur la période 2014-2019	60,40%
J = F x I	Emprunt théorique (4)	6 761 042 €
K	Masse des intérêts (5)	839 487 €
L = K / G	Frais financiers	20 987 €
Détermination du coût net des dépenses liées à l'équipement (entretien et autres dépenses)		
H	Coût de construction annualisé	279 844 €
L	Frais financiers	20 987 €
M	Dépenses d'entretien et de maintenance	6 985 €
N	Autres charges : taxe foncière	- €
O	Autres charges : assurances	2 444 €
P	Masse salariale	2 195 €
Q	Fluides (2)	122 790 €
R	Subvention municipale de fonctionnement (2022)	3 302 000 €
S	Produits perçus	- €
	Prestations logistiques mutualisés (article 16 convention)	1 000 €
	Prestations services commun RH (article 17.1 convention)	378 €
	Prestations services commun EV (article 17.2 convention)	2 126 €
	Prestations services commun parc matériel (article 17.3 convention)	5 149 €
	Prestations services commun EV (article 17.4 convention)	1 374 €
Q = H + L + M + N + O + P + Q + R - S	Coût net des dépenses liées à l'équipement	3 737 246 €
Synthèse		
Q	Coût net des dépenses liées à la compétence	3 737 246 €
R	Charges de structure (3)	33 581 €
S	Total	3 770 827 €
Décomposition de l'attribution de compensation (AC)		
H	Part attribution de compensation d'investissement (ACI)	279 844 €
T = Q - H + R	Part attribution de compensation de fonctionnement (ACF)	3 490 983 €

Source : services communs de Bordeaux Métropole

(1) : Les valeurs d'origine ont été indexées du 1er janvier 1995 au 30 décembre 2022 sur la base de l'indice BT 01

(2) : Montant au compte administratif 2022 augmenté de moitié du surcoût 2023 et suivants

(3) : $(25\% - (15\% - 2\%)) = 12\%$ du coût de construction annualisé conformément au règlement intérieur de la CLECT métropolitaine. Les 25 % de charges de structure ayant été validés dans les premières CLECT de 2014, au regard des données de coût d'administration générale (fonctions support) observées pour les villes de plus de 3 500 habitants. L'atténuation de 13 points (15 % - 2 %) est pratiquée pour prendre en compte le périmètre des fonctions support mutualisées. Elle correspond à l'écart entre le forfait théorique de charges de structure mutualisation (15 % prévus par la délibération du 29 mai 2015) et le degré de mutualisation de la commune.

(4) : Ce montant calculé est considéré comme étant le nominal d'un emprunt contracté sur une durée de 15 ans (durée moyenne des emprunts de Bordeaux Métropole). Application sur le coût net d'investissement actualisé, du taux moyen de couverture par emprunt du besoin de financement annuel moyen constaté dans les six derniers comptes administratifs de la commune.

(5) : sur 15 ans et sur la base du taux d'intérêt moyen de l'encours de la dette métropolitaine constaté au dernier compte administratif précédent le transfert.

Annexe n° 5. Typologies des biens historiques et culturels et leurs modes de comptabilisation

1. Les typologies des biens historiques et culturels (BHC)

BHC immobiliers

- 1° Les monuments historiques classés ou inscrits (articles L. 621-1 et L. 621-25 du code du patrimoine) ;
- 2° Les monuments naturels et sites classés ou inscrits (article L. 630-1 du code du patrimoine –articles L. 341-1 et L. 342-2 du code de l’environnement) ;
- 3° Les immeubles visés par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l’État.

BHC mobiliers

Les BHC mobiliers figurent au code du patrimoine et à l’article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques. Ces biens sont définis comme des trésors nationaux à l’article L. 111-1 et sont notamment les suivants :

- 1° Les biens appartenant aux collections des musées de France ;
- 2° Les archives publiques, au sens de l’article L. 211-4 du Code du patrimoine, ainsi que les biens classés comme archives historiques en application du Livre II ;
- 3° Les biens classés au titre des monuments historiques en application du Livre VI ;
- 4° Un exemplaire identifié de chacun des documents dont le dépôt est prescrit aux fins de constitution d’une mémoire nationale par l’article L. 131-2 du code du patrimoine (dépôt légal) ;
- 5° Les archives issues de fonds privés entrées dans les collections publiques par acquisition à titre onéreux, don, datation ou legs ;
- 6° Les biens archéologiques mobiliers devenus ou demeurés propriété publique en application du chapitre 3 du titre II, des chapitres Ier et VI du titre IV du livre V du Code du patrimoine ;
- 7° Les biens culturels maritimes de nature mobilière au sens du chapitre 2 du titre III du livre V du code du patrimoine ;
- 8° Les objets mobiliers classés ou inscrits au titre du chapitre 2 du titre II du livre VI du code du patrimoine ou situés dans un immeuble classé ou inscrit et concourant à la présentation au public de parties classées ou inscrites dudit immeuble ;
- 9° Les objets mobiliers autres que ceux mentionnés au 8° ci-dessus, présentant un intérêt historique ou artistique, devenus ou demeurés propriété publique en application de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l’État ;
- 10° Les collections des musées ;
- 11° Les collections de documents anciens, rares ou précieux des bibliothèques ;

12° Les autres biens présentant un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie.

2. Les modes de comptabilisation des BHC

Les BHC acquis à titre onéreux sont comptabilisés au coût d'acquisition ; ceux reçus à titre gratuit (dons, datations ou legs) sont comptabilisés à la valeur à dire d'expert. Les biens déjà contrôlés sans avoir été comptabilisés antérieurement, le sont à l'euro symbolique. Les valeurs d'entrée retenues dans le passé concernant les biens faisant partie du patrimoine de l'entité qui sont déjà comptabilisés, ne sont pas remises en cause, et aucune possibilité de modifier les valeurs d'entrée des BHC déjà enregistrées n'est offerte. Les BHC ne sont susceptibles de faire l'objet ni d'amortissement ni de dépréciation.

Pour les BHC dont le contrôle est transféré entre entités du secteur public, et en l'absence de convention prévoyant des modalités spécifiques, la valeur d'entrée doit correspondre à la somme versée lors du transfert. À défaut de versement, c'est la valeur figurant dans les comptes de l'entité « transférante » (valeur du BHC, dépenses ultérieures, amortissements et, le cas échéant, dépréciations de ces dépenses) qui doit être reprise dans les comptes de l'entité « receveuse »²¹⁶. Les travaux réalisés sur un BHC sont distingués du bien principal (bien « sous-jacent »)²¹⁷.

Les BHC font généralement l'objet de restauration ou de rénovation. Ces dépenses ultérieures revêtant un caractère immobilisable ont leur propre plan d'amortissement, contrairement au BHC « sous-jacent » qui, lui, n'a pas vocation à être amorti. Il convient alors d'analyser s'il s'agit de travaux de reconstruction, de gros entretien ou d'entretien courant²¹⁸.

²¹⁶ Les biens faisant déjà partie du patrimoine de l'entité « transférante » sans avoir été comptabilisés antérieurement sont comptabilisés à l'euro symbolique dans les comptes de l'entité « receveuse ».

²¹⁷ Si les dépenses ultérieures immobilisables conduisent à remplacer la totalité d'un actif principal ou d'un composant qui n'a pas été amorti en intégralité, cet actif ou ce composant est sorti pour sa valeur nette comptable. S'il s'agit d'un remplacement partiel, une dépréciation complémentaire de cet actif est alors constatée. Des règles particulières sont par ailleurs prévues concernant les dépenses de mise aux normes et de mise en conformité.

²¹⁸ Les travaux de reconstruction sont comptabilisés en immobilisation corporelle en sus. Les travaux assimilés à des travaux de gros entretien ou de grandes révisions relèvent de programmes pluriannuels dont l'objet est de vérifier et de maintenir le bon état des BHC. Ces dépenses doivent être comptabilisées, soit sous forme de provisions pour gros entretien si cela répond à une obligation, soit, lorsque l'entité utilise cette méthode, sous forme de composants distincts du bien « sous-jacent ». Les dépenses d'entretien courant sont comptabilisées en charges au fur et à mesure de leur réalisation.

Annexe n° 6. Une situation financière saine, mais des équilibres à surveiller

La structure budgétaire de la commune se compose uniquement d'un budget principal. L'analyse financière rétrospective couvre les exercices clos de 2017 à 2022. Les références aux moyennes de la strate ont pour seul objectif de situer la collectivité, sans visée normative. Les tableaux détaillés d'analyse financière figurent en annexe n° 7 du présent rapport.

Un autofinancement consolidé mais qui plafonne depuis 2019

Des produits de gestion portés par la dynamique fiscale

En progression de 16 %, les produits de gestion s'établissent à 379,4 M€ en 2022 (contre 327,1 M€ en 2017).

Tableau n° 13 : évolution des produits de gestion – Période 2017-2022

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Ev.
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	268 514 382	272 353 135	280 272 894	275 355 520	296 028 392	310 349 596	15,6%
+ Fiscalité reversée	- 40 605 465	- 41 567 936	- 41 410 731	- 42 014 387	- 42 311 938	- 42 473 587	4,6%
= Fiscalité totale (nette)	227 908 917	230 785 199	238 862 163	233 341 133	253 716 454	267 876 010	17,5%
+ Ressources d'exploitation	30 441 382	58 448 369	47 662 944	37 144 629	44 638 707	49 538 886	62,7%
+ Ressources institutionnelles	68 787 808	70 287 056	65 227 404	66 749 435	63 406 548	62 038 977	-9,8%
= Produits de gestion	327 138 107	359 520 625	351 752 511	337 235 198	361 761 709	379 453 873	16,0%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Des ressources fiscales prépondérantes et dépendant des taxes sur les ménages propriétaires

Les ressources se composent essentiellement de la fiscalité directe locale (taxe d'habitation - TH, taxe sur le foncier bâti - TFB et taxe sur le foncier non bâti - TFNB) et du produit issu de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Elles sont complétées marginalement des recettes issues de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE), du prélèvement sur les produits de jeu de casino et des droits de place (halles et marchés).

Sur le plan méthodologique, il convient de relever à compter de 2018, le changement de nature comptable des droits de stationnements, devenus des recettes domaniales (donc des produits du service). Cette recette d'environ 9 M€ comptabilisée en 2017 comme une ressource fiscale a donc été neutralisée, afin de ne pas fausser l'analyse de l'évolution des produits fiscaux.

D'un montant de 310,3 M€ en 2022, les ressources fiscales propres nettes des restitutions représentent 81,8 % des produits de gestion. Leur dynamisme sur la période (+ 51,1 M€, + 19 %) résulte de la fiscalité directe locale qui à elle seule porte 83,8 % des ressources fiscales et 68,5 % des produits de gestion en 2022. Elles sont fortement dépendantes des taxes directes sur les ménages.

Sur la période 2017-2022, la structure de la fiscalité directe locale a été profondément modifiée. L'article 16 de la loi de finances pour 2020, supprime la taxe d'habitation pour les résidences principales (THRS) pour tous les ménages à compter de 2023 et rend effective une nouvelle répartition des impôts entre collectivités territoriales dès 2021.

Dès cette date, en compensation de la suppression du produit issu directement de la THRS, la commune bénéficie du mécanisme d'un coefficient correcteur²¹⁹ instauré par l'État, car elle était « sous-compensée » par la réforme, ses bases de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) étant inférieures à celles de la TH. S'ajoute à ce mécanisme, la part de la TFPB perçue par le département qui vient s'ajouter au taux voté par la commune.

Tableau n° 14 : évolution de la structure de la fiscalité directe locale

Produit Impôts Locaux - TH, THRS et TFPB	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taxe d'Habitation (TH-THRS)						
Bases nettes imposables	407 668 575 €	433 113 446 €	447 324 262 €	451 769 806 €	35 864 308 €	28 650 295 €
Taux de la taxe d'habitation	24,13%	24,13%	24,13%	24,13%	24,13%	24,13%
Sous-total	98 370 427 €	104 510 275 €	107 939 344 €	109 012 054 €	8 654 058 €	6 913 316 €
Majoration résidences secondaires	1 115 419 €	1 066 590 €	2 772 513 €	2 615 536 €	2 835 182 €	3 415 640 €
Produit Total	99 485 846 €	105 576 865 €	110 711 857 €	111 627 590 €	11 489 240 €	10 328 956 €
Taxe Foncière sur les propriétés bâties (TFPB)						
Bases nettes imposables	400 757 640 €	412 249 588 €	424 227 311 €	433 526 573 €	429 768 848 €	448 016 331 €
Taux de la taxe sur le foncier bâti	29,51%	29,51%	29,21%	28,92%	46,38%	46,38%
Produit Total	118 263 580 €	121 654 853 €	123 916 798 €	125 375 885 €	199 326 792 €	207 789 974 €
Taxe sur le foncier non bâti	457 883 €	443 891 €	449 318 €	426 514 €	421 034 €	431 214 €
Coefficient correcteur	-€	-€	-€	-€	37 346 070 €	39 986 583 €
TOTAL	218 207 309 €	227 675 609 €	235 077 973 €	237 429 989 €	248 583 136 €	258 536 727 €

Sources : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les états 1259 et logiciel Anafi

Après réforme, le produit issu de la TFPB constitue la première recette fiscale de la commune (80,4 % en 2022)²²⁰. L'augmentation de ce produit (+ 75,7 %) résulte évidemment de l'augmentation de taux à compter de 2021, une fois intégrée la part départementale. En 2022, ce taux atteint 46,38 %²²¹ et se situe au-dessus des taux appliqués à la moyenne de la strate (6,17 points). En 2023, le conseil municipal a porté le taux de TFPB à 48,48 %²²² (+ 4,53 %).

L'évolution de ce produit est également marquée par le dynamisme des bases (+ 11,8 %). L'exonération de deux ans pour les constructions nouvelles à usage d'habitation²²³ a été supprimée en 2017, ce qui mécaniquement a augmenté les bases physiques. Cette exonération a été modulée en 2022²²⁴. La TFPB bénéficie également d'un marché de la construction très dynamique. Pour cette taxe, Bordeaux bénéficie de bases d'imposition supérieures à la moyenne de la strate (1 605 € par habitant contre 1 475 €).

²¹⁹ Ce coefficient agit comme un prélèvement à la source pour les communes qui auraient dû recevoir davantage de TF que de TH perdue (surcompensées), et comme un multiplicateur de produit pour les communes qui auraient dû perdre davantage de TH que de TF reçue (sous-compensées).

²²⁰ Les produits de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont marginaux.

²²¹ En 2020, taux TFPB communal (28,92 %) + départemental (17,46 %).

²²² Délibération 2023/79 du 4 avril 2023.

²²³ Délibération D-2017/263 du 10 juillet 2017 : conformément à l'article 1383 du CGI, suppression de l'exonération temporaire de 2 ans de TFPB pour les seules constructions nouvelles qui ne sont pas financées au moyen des prêts aidés de l'État ou prêts conventionnés.

²²⁴ Délibération 2021/231 du 13 juillet 2021 : à compter de 2022, la commune fixe à 40 % de la base imposable l'exonération de deux ans de TFB pour les constructions nouvelles.

La taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) représente 4 % du total des impôts locaux. Ce produit, marqué par un taux de majoration de 60 % depuis 2021 (précédemment 20 % en 2017 et 50 % en 2019)²²⁵, a permis à la commune de capter un produit supplémentaire de 2,3 M€ par an. Le produit issu de la TFNB est quant à lui marginal sur la période (0,2 %).

Le reste des impôts locaux se compose du coefficient correcteur qui s'élève à 39,9 M€ en 2022 (soit 15,5 % du total).

S'agissant des effets de la réforme, la commune conserve désormais le pouvoir de taux sur la TFPB, la TFNB, la THRS et a donc perdu la dynamique liée à la TH sur les résidences principales. Toutefois, à ce jour, la collectivité n'est pas « perdante » de la réforme, puisqu'une comparaison du produit issu de la fiscalité directe locale avant et après réforme, démontre une progression du produit issu de la fiscalité directe locale, résultant notamment de la dynamique des bases.

Tableau n° 15 : comparaison produits fiscaux avant et après réforme

	Avec Coefficient Correcteur				Avec bases TH 2020 et TFPB actualisées et taux constants TH et TFB		
	2020	2021	2022	2023 (état 1259)	2021	2022	2023
Taxe d'Habitation (TH-THRS)							
Bases nettes imposables	451 769 806	35 864 308	28 650 295	30 684 466	451 769 806	451 769 806	451 769 806
Taux de la taxe d'habitation	24,13%	24,13%	24,13%	24,13%	24,13%	24,13%	24,13%
Sous-total	109 012 054	8 654 058	6 913 316	7 404 162	109 012 054	109 012 054	109 012 054
Majoration résidences secondaires	2 615 536	2 835 182	3 415 640	3 658 150	2 835 182	3 415 640	3 658 150
Produit Total	111 627 590 €	11 489 240 €	10 328 956 €	11 062 312 €	111 847 236 €	112 427 694 €	112 670 204 €
Taxe Foncière sur les propriétés bâties (TFPB)							
Bases nettes imposables	433 526 573	429 768 848	448 016 331	478 932 000	429 768 848	448 016 331	478 932 000
Taux de la taxe sur le foncier bâti	28,92%	46,38%	46,38%	48,48%	28,92%	28,92%	28,92%
Produit Total	125 375 885 €	199 326 792 €	207 789 974 €	232 224 548 €	124 289 151 €	129 566 323 €	138 507 134 €
Taxe sur le foncier non bâti	426 514 €	421 034 €	431 214 €	- €	421 034 €	431 214 €	- €
Coefficient correcteur	- €	37 346 070 €	39 986 583 €	42 562 454 €	- €	- €	- €
TOTAL	237 429 989 €	248 583 136 €	258 536 727 €	285 849 314 €	236 557 421 €	242 425 231 €	251 177 339 €

Sources : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après les états 1259 et le logiciel Anafi

Sur la période 2017-2022, les impôts locaux indirects, composante plus marginale des ressources fiscales (16,2 % en 2022), augmentent de plus de 25 % par la bonne dynamique des produits issus de la taxe additionnelle aux DMTO²²⁶. Ils progressent de 6,5 M€ en lien avec la vitalité du secteur immobilier sur le territoire, à la fois en termes de volume et de montant des transactions. Sur la période, ils représentent 9,2 points des impôts locaux indirects, les 7 points restant proviennent du prélèvement sur le produit des jeux du casino Barrière (7,05 M€ en 2022), de la taxe sur la consommation finale d'électricité (5,8 M€ en 2022) et des droits de place (5,5 M€ en 2022).

²²⁵ Depuis la loi de finances rectificative pour 2014 (article 1 407 ter du CGI), modifiée depuis, les communes situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants et dans des zones tendues, peuvent majorer la part leur revenant de la cotisation de THRS. Ce pourcentage est compris entre 5 % et 60 %. Ces mêmes communes peuvent également instaurer une taxe annuelle sur les logements vacants (article 232 du CGI).

²²⁶ Toutes les transactions immobilières, locaux neufs ou anciens, logements ou locaux professionnels, sont soumises aux DMTO au profit du département au taux de 4,5 % et à une taxe additionnelle communale au taux de 1,20 % du montant de la transaction (source : rapports de présentation des comptes administratifs).

La fiscalité reversée

Le montant global de la fiscalité reversée par la commune augmente de 1,8 M€ pour s'établir à 42,4 M€ en 2022.

S'agissant des flux avec Bordeaux-Métropole, le montant de l'AC de fonctionnement versée à la métropole par la ville s'élève à 51,2 M€ en 2022, en progression par rapport à 2017 (47,3 M€). Cette évolution du niveau de l'AC résulte principalement des révisions du niveau de services dans le cadre des services communs et non de transferts de compétences²²⁷. S'ajoute à cette AC, en application du pacte financier et fiscal métropolitain, le versement par Bordeaux-Métropole à la ville d'une dotation de solidarité métropolitaine qui s'établit à 10,6 M€ en 2022. Le solde de ces flux conduit la commune à verser à la métropole 40,5 M€ en 2022.

Parallèlement, la collectivité est contributrice au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Ce dispositif de péréquation horizontale pour le secteur communal consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à celles moins favorisées. Sur la période, cette contribution de la commune diminue de 0,787 M€ pour s'établir à 1,9 M€ en 2022. Cette tendance résulte des effets de la mutualisation et des transferts de compétences qui ont majoré le coefficient d'intégration fiscale de la métropole conduisant cette dernière à assumer davantage le prélèvement du FPIC, conformément au pacte financier et fiscal métropolitain.

Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles s'élèvent à 62 M€ en 2022, en diminution de 9,8 % sur la période (- 6,7 M€). Cette tendance s'explique par la fin du versement de certaines allocations compensatrices relatives aux exonérations sur les taxes d'habitation et foncière à compter de 2021. Ce versement atteint 7,5 M€ en 2020.

Elles se composent majoritairement de dotations (61,9 % en 2022) et s'établissent à 38,4 M€ en 2022 (contre 38,3 M€ en 2017). Leur stabilité sur la période résulte du doublement de la dotation nationale de péréquation (DNP) passant de 0,88 M€ en 2017 à 1,9 M€ en 2022. Cette progression a compensé la diminution de la dotation forfaitaire (- 0,558 M€) et de la dotation générale de décentralisation (- 0,416 M€).

Le fait marquant sur la période est la perception en 2018 de la dotation de solidarité urbaine (2,4 M€), pour laquelle la commune n'avait plus été éligible depuis 2002. En 2019, la commune n'était de nouveau plus éligible, mais elle a bénéficié d'une garantie correspondant à 50 % du montant de la DSU perçue l'année précédente (1,2 M€).

Les autres ressources institutionnelles proviennent des participations de partenaires extérieurs (19,6 M€ en 2022), essentiellement la caisse d'allocations familiales de Gironde pour le financement de dispositifs relevant de la petite enfance (crèches, garderies). S'ajoutent à ces participations, les allocations compensatrices versées au titre des exonérations accordées par l'État (3,5 M€ en 2022), notamment pour la TFB²²⁸. Ces dernières diminuent de 5 M€ depuis 2017 et portent l'essentiel de la baisse des ressources institutionnelles.

²²⁷ Excepté en 2018, avec les transferts de la compétence « Vélo » et des espaces consacrés à tout mode de déplacement.

²²⁸ Et TH jusqu'en 2020.

Une progression des ressources d'exploitation

Entre 2017 et 2022, les ressources d'exploitation passent de 30,4 M€ à 49,5 M€ (+ 62,7 %), leur proportion au sein des produits de gestion progressant ainsi de près de quatre points (9,3 % en 2017 à 13,1 % en 2022)²²⁹.

Cette forte augmentation résulte de deux facteurs intervenus à compter de 2018 sur les recettes du domaine en lien avec les droits de stationnement. Tout d'abord, il y a eu leur changement de nature comptable puisqu'ils sont devenus des recettes domaniales et donc des produits du service²³⁰. S'ajoute à cet aspect comptable, l'accroissement des droits de stationnement en lien avec la mise en place de contrôles incitatifs au prépaiement par les usagers et une meilleure « rotation » des véhicules par des tarifs spécifiques sur des durées courtes. Ainsi, les redevances de stationnement connaissent une forte progression à compter de 2018 (15,95 M€ en 2018 contre 9,14 M€ en 2017), cette recette étant stable sur la période, excepté en 2020²³¹.

L'autre fait marquant sur l'exercice 2018, est la recette exceptionnelle issue de la vente des bâtiments du CCAS, puisque ce dernier a reversé à la commune 10,1 M€ à la suite de cette cession. Cette recette exceptionnelle explique le rebond du poste « autres produits de gestion courante » sur l'exercice 2018.

Les autres ressources d'exploitation correspondent aux participations des usagers aux services publics (activités scolaires, périscolaires et autres services). Après un pic à 16,7 M€ en 2019, elles atteignent en 2022 le niveau de début de période, soit 15,1 M€.

Une hausse tendancielle des charges de gestion résultant de la masse salariale et des subventions de fonctionnement

Principales caractéristiques des charges de gestion

Les charges de gestion connaissent une augmentation tendancielle de 12,4 % sur la période et s'établissent à 314,5 M€ en 2022 (contre 279,9 M€ en 2017). Malgré cette tendance, fin 2022, elles se situent en deçà de la moyenne de la strate (1 208 € contre 1 237 €)²³².

²²⁹ Toutefois, pour une vision plus juste de l'évolution des ressources d'exploitation, il convient de neutraliser le remboursement de frais versé par le CCAS à la ville de Bordeaux à compter de 2018. En effet, il correspond à la MAD de ce dernier des services communs mutualisés des affaires juridiques, de l'action sociale, de la médecine du travail et du parc matériel, dont Bordeaux supporte la charge financière dans son AC. Par ce remboursement, le CCAS assure la neutralité financière du dispositif (2,1 M€) (cf. convention ville de Bordeaux-CCAS approuvée par le conseil municipal du 15 octobre 2018 : délibération D-2018/365).

²³⁰ Précédemment ces produits étaient comptabilisés en produits fiscaux au chapitre 73, article 7337 en 2017 et sont dorénavant comptabilisés au chapitre 70, article 70383.

²³¹ 16,5 M€ en 2019, 12,8 M€ en 2020, 15,9 M€ en 2021 et 2022 (sources : comptes de gestion).

²³² Source : fiche AEF.

Tableau n° 16 : évolution des charges de gestion – Période 2017 à 2022

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Ev.</i>
Charges à caractère général	65 000 620	66 282 462	66 111 259	61 800 005	66 963 303	71 376 645	9,8%
+ Charges de personnel	139 955 675	138 955 871	143 587 933	146 606 376	148 136 364	157 518 484	12,5%
+ Subventions de fonctionnement	68 535 903	70 150 950	71 259 484	74 313 614	75 429 610	78 142 364	14,0%
+ Autres charges de gestion	6 422 239	7 210 385	6 573 759	7 376 845	7 962 797	7 489 693	16,6%
= Charges de gestion	279 914 437	282 599 668	287 532 435	290 096 840	298 492 074	314 527 186	12,4%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Leur structuration est inchangée sur la période. Les dépenses de personnel représentent en cumulé la moitié des charges de gestion (49,9 %), suivies des subventions de fonctionnement (25 %), des charges à caractère général (22,7 %) et plus marginalement des autres charges de gestion (2,5 %).

S'agissant des charges relatives à la crise sanitaire, par une délibération du 26 janvier 2021, la collectivité a décidé de mettre en œuvre la procédure dérogatoire d'étalement sur cinq ans prévue par la circulaire du 24 août 2020. Ainsi, les charges de gestion liées à la pandémie, sont enregistrées comme des charges à répartir pour un montant annuel de 0,682 M€, soit un montant cumulé de 3,4 M€.

La ville a signé le 29 mai 2018²³³, un contrat avec l'État²³⁴ sur trois ans 2018-2020 qui prévoit un taux d'évolution maximal des dépenses de fonctionnement de 1,35 % par an, soit une modulation de 0,15 point par rapport au taux de référence de 1,2 %²³⁵. L'application des engagements contractuels a été suspendue en raison de la crise sanitaire²³⁶. Pour les exercices 2018 et 2019 de mise en œuvre du contrat, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la commune a respecté le taux maximal défini au contrat.

Une augmentation des charges de personnel et des subventions de fonctionnement

L'évolution de ces postes de dépenses a été détaillée *supra*. Elles seront donc ci-après synthétisées et mises en perspective des charges de gestion globales.

S'agissant des charges de personnel, l'augmentation de 17,5 M€ résulte autant de facteurs endogènes à la collectivité (augmentation des effectifs et du régime indemnitaire) que de facteurs exogènes (mise œuvre du PPCR, augmentation du point d'indice). Leur niveau en €/habitant est inférieur à celui de la strate sur l'ensemble de la période (en 2022, 596 € contre 718 €)²³⁷.

Quant aux subventions de fonctionnement, leur progression de 9,6 M€ provient principalement d'un soutien accru au CCAS (+ 5,2 M€) et aux personnes de droit privé (+ 2,5 M€), notamment les associations des secteurs de la culture, du sport et de la jeunesse.

²³³ Délibération du conseil municipal du 2 mai 2018 (D-2018/123).

²³⁴ La loi du 22 janvier 2018, de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, a fixé des objectifs nationaux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement des collectivités territoriales. Les collectivités, affichant des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal en 2016 supérieures à 60 M€, devaient contractualiser avec l'État en vue de définir leurs engagements d'évolution de leurs dépenses.

²³⁵ La ville a bénéficié de la faible évolution des dépenses de fonctionnement sur la période 2014-2016 (article 2 du contrat).

²³⁶ Article 12 de la loi n° 2020-290 d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

²³⁷ Fiche AEF.

Au regard de l'importance de ces deux postes dans la structure des charges de gestion (74,9 %), leurs fortes progressions (78,5 %) expliquent l'augmentation globale des charges de gestion.

Des charges à caractère général qui s'accroissent

Les charges à caractère général qui s'établissent à 71,4 M€ en 2022 progressent légèrement de 2017 à 2021 (+ 3 %), mais augmentent de plus de 6,6 % entre 2021 et 2022.

Cette augmentation en fin de période résulte notamment des prix de l'énergie et plus globalement de l'inflation qui affecte les achats de la commune. Ainsi, entre 2021 et 2022, selon la balance des comptes de la collectivité, les dépenses du compte « 60612 Énergie – Électricité » ont augmenté de 13,2 % (+ 0,915 M€) et celles du compte « 60621 – Combustibles » de 37 % (+ 0,745 M€).

Néanmoins, ces facteurs conjoncturels ne semblent pas à eux seuls expliquer cette tendance. En effet, certains postes qui paraissent peu liés à la conjoncture augmentent sur l'ensemble de la période 2017-2022 : le poste contrats de prestations de services augmente de 25,9 % (4,7 M€) et celui des honoraires, études et recherches de 13,3 % (0,77 M€). Sur ces postes, les éléments de réponse de la commune en cours d'instruction n'ont pas permis d'expliquer ces évolutions.

Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion évoluent de plus de 16,6 % entre 2017 et 2022 et atteignent 7,5 M€. L'augmentation des autres charges de gestion résulte principalement (60 %) des contributions aux établissements d'enseignement privé qui représentent plus de la moitié du poste. Les indemnités versées aux élus (1,6 M€ par an) sont stables sur la période.

L'autofinancement

Sur la période, les produits de gestion sont plus dynamiques (16 %) que les charges de gestion (12,4 %).

Tableau n° 17 : évolution de l'autofinancement – période 2017 à 2022

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Ev.
Produits de gestion	327 138 107	359 520 625	351 752 511	337 235 198	361 761 709	379 453 873	16,0%
- Charges de gestion	279 914 437	282 599 668	287 532 435	290 096 840	298 492 074	314 527 186	12,4%
= Excédent brut de fonctionnement	47 223 670	76 920 957	64 220 076	47 138 358	63 269 635	64 926 687	37,5%
en % des produits de gestion	14,4%	21,4%	18,3%	14,0%	17,5%	17,1%	18,5%
+/- Résultat financier	- 4 772 631	- 6 142 166	- 6 163 671	- 5 808 833	- 5 148 312	- 4 749 280	-0,5%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains	-	- 22 667	-	-	-	-	-
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	- 369 758	- 61 143	- 184 737	14 100	- 2 467 386	- 12 276	-96,7%
= CAF brute	42 081 281	70 694 981	57 871 668	41 343 625	55 653 937	60 165 131	43,0%
en % des produits de gestion	12,9%	19,7%	16,5%	12,3%	15,4%	15,9%	23,3%
							Cumul sur les années
CAF brute	42 081 281	70 694 981	57 871 668	41 343 625	55 653 937	60 165 131	327 810 624
- Annuité en capital de la dette	23 800 344	25 553 855	25 334 855	26 206 692	27 702 900	27 842 095	156 440 739
= CAF nette ou disponible	18 280 938	45 141 126	32 536 814	15 136 933	27 951 037	32 323 037	171 369 884

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Par conséquent, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) progresse de 37,5 %, pour s'élever fin 2022 à 64,9 M€ et représenter 17,1 % des produits de gestion. Ce ratio se situe au-dessus des communes de même strate (246 € par habitant contre 218 €).

Combiné à un résultat financier qui, après un pic à 6,1 M€ en 2018 et 2019, retrouve son niveau de début de période (4,7 M€), l'EBF permet à la commune d'accroître sa capacité d'autofinancement (CAF) brute. Cette dernière s'élève à 60,1 M€ en 2022 et représente 15,9 % des produits de gestion. À noter qu'en 2021, le niveau de l'EBF a été affecté par le montant singulier des titres de recettes annulés sur exercices antérieurs. Ce dernier résulte de l'annulation pour erreur matérielle de deux titres de recettes émis à l'encontre de l'Opéra national de Bordeaux pour un montant cumulé de 2,4 M€²³⁸.

La commune a donc dégagé des ressources propres de son cycle de fonctionnement lui permettant de rembourser ses emprunts, selon des annuités de 26,1 M€ en moyenne.

Dès lors, la CAF nette, qui représente la ressource dégagée du cycle de fonctionnement pour financer les dépenses d'équipement, se consolide sur la période. Après le niveau atypique de 2018 (45,1 M€), résultant des recettes de stationnement et de la subvention exceptionnelle versée par le CCAS (cf. *supra*), elle atteint 32,3 M€ en 2022 et représente un montant cumulé de 171,3 M€.

En termes d'autofinancement, la commune affiche un ratio supérieur aux communes de la strate. En 2022, la CAF nette représentait 122 € par habitant, contre 89 € en moyenne pour les communes de la même strate démographique²³⁹. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que Bordeaux était classée cinquième sur 20 communes de plus de 150 000 habitants, en 2021 et 2022²⁴⁰, en termes d'épargne brute par habitant (ou CAF brute par habitant), en augmentation de 6,5 % quand, dans le même temps, 45 % de ces communes ont vu leur ratio diminuer.

Si l'autofinancement s'améliore sur la période 2017-2022, la commune doit toutefois observer avec vigilance la tendance de ce dernier. En effet, si entre 2017 et 2022, les produits de gestion augmentent plus vite que les charges, cette tendance s'inverse entre 2019 et 2022 (+ 7,9 % pour les produits et + 9,39 % pour les charges). Ainsi, après l'effet de la bonne tenue des ressources d'exploitation en 2018 (en lien avec les droits de stationnement), la dynamique des produits de gestion, essentiellement portée par les ressources fiscales, ne permet plus d'absorber la totalité de l'augmentation des charges de gestion.

Les investissements et leur financement

En montant cumulé sur la période 2017 et 2022, les dépenses d'investissement de la commune s'élèvent à 391,1 M€. En 2022, l'effort d'équipement s'établit à 403 € par habitant, soit un niveau supérieur à la moyenne de la strate démographique de référence (292 €²⁹⁴) et même, selon l'ordonnateur dans sa réponse, « le plus élevé de la strate, dans un contexte de [...] croissance démographique et malgré un vaste patrimoine historique à entretenir et un état global de ses équipements perfectible ».

²³⁸ Certificat administratif du 2 décembre 2021.

²³⁹ Fiche AEF.

²⁴⁰ 213,8 € par habitant en 2021 et 227,7 € par habitant en 2022.

Tableau n° 18 : dépenses d'investissement et leur financement

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible	18 280 938	45 141 126	32 536 814	15 136 933	27 951 037	32 323 037	171 369 884
Taxe d'aménagement	1 753 997	1 836 049	3 349 367	3 699 149	1 578 092	2 961 248	15 177 901
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	10 011 567	9 301 310	9 503 295	8 176 317	7 647 177	8 794 800	53 434 466
+ Subventions d'investissement reçues	6 666 320	5 044 930	3 378 867	4 150 091	9 956 821	9 615 098	38 812 126
+ Fonds affectés à l'équipement (dont amendes de police)	7 776 867	- 62 446	2 000 000	-	422 494	889 461	11 026 375
+ Produits de cession	2 372 977	7 631 816	1 615 926	5 583 500	8 545 841	8 177 927	33 927 987
+ Autres recettes	87 873	-	158 590	16 759	30 000	-	293 222
= Recettes d'inv. hors emprunt	28 669 601	23 751 659	20 006 045	21 625 815	28 180 424	30 438 534	152 672 078
= Financement propre disponible	46 950 538	68 892 785	52 542 859	36 762 748	56 131 462	62 761 570	324 041 963
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>69,4%</i>	<i>125,8%</i>	<i>93,2%</i>	<i>64,9%</i>	<i>70,8%</i>	<i>82,1%</i>	<i>120,7%</i>
- Dépenses d'équipement	67 603 494	54 772 905	56 350 695	56 655 505	79 311 141	76 457 498	391 151 238
- Subventions d'équipement	25 634 269	11 002 223	9 827 475	13 223 679	7 924 981	11 992 450	79 605 077
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	-	14 605 934	14 777 268	15 149 938	15 140 352	15 366 027	75 039 519
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	959 334	- 74 375	- 27 170	5	56 109	831 930	1 633 605
- Participations et inv. financiers nets	- 18 862 014	-	23 568	1 361 903	- 143 361	- 359 050	- 17 978 954
- Charges à répartir	-	-	-	3 411 865	-	-	3 411 865
+/- Variation autres dettes et cautionnements	37 259	7 533	4 988	15 000	14 500	13 886	93 166
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 28 421 803	- 11 421 435	- 28 413 966	- 53 055 137	- 46 060 042	- 41 541 170	- 208 913 553
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 1 778 718	4 139 092	- 190 274	4 860 782	- 6 999 184	- 416 510	- 384 811
- Reprise sur excédents capitalisés	-	-	-	1 524 294	-	-	1 524 294
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 30 200 521	- 7 282 343	- 28 604 240	- 49 718 648	- 53 059 226	- 41 957 680	- 210 822 658
Nouveaux emprunts de l'année	59 585 801	20 000 000	23 000 000	45 000 000	40 000 000	40 400 000	227 985 801
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FRNG	29 385 280	12 717 657	- 5 604 240	- 4 718 648	- 13 059 226	- 1 557 680	17 163 143

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel Anafti, d'après les comptes de gestion

Sur la période sous revue, la commune n'a pas construit de bâtiment majeur tels qu'avait pu l'être le stade Matmut ou la Cité du Vin lors des années précédentes. L'essentiel des dépenses d'équipement est donc orienté vers l'entretien du patrimoine et le développement de la commune en lien avec la dynamique démographique et sociologique. Quelques-uns des principaux investissements sont listés ci-après :

- en matière de développement urbain, d'entretien de la voirie et des équipements : actions en faveur de l'habitat du logement, aménagement et réaménagement de parcs et jardins (exemple : réaménagement du parc paysager du Grand Parc pour 2,2 M€, renouvellement du parc d'horodateurs (4 M€), modernisation et optimisation de l'éclairage public) ;
- s'agissant des secteurs de l'enfance et de la petite enfance : la mise en sécurité, la rénovation et la construction de 11 groupes scolaires (Tivoli/Rivière, Barbey, Marie Curie pour 45,3 M€) et de huit crèches (Benaugue, Grand Parc, Gendreau, Lucien Faure pour 8,7 M€) ;
- concernant l'entretien du patrimoine culturel : la rénovation du muséum d'histoire naturelle (9,3 M€), des bibliothèques de Caudéran (6,3 M€) et de Mériadeck (3,6 M€) ainsi que la salle des fêtes du Grand-Parc (6,4 M€) ;
- en termes de développement sportif : rénovation de la piscine Galin (12,2 M€), réhabilitation du palais des sports en salle des sports (2,1 M€), réaménagement des stades Stéhélin, Monséjour et Chaban-Delmas, création des gymnases Ginko et Alice Millat (pour un montant cumulé de 7,35 M€), bâtiment d'accueil de l'Union sportive les Chartrons (6,4 M€).

Quant aux subventions d'investissement versées, la métropole a proposé aux communes membres de recourir aux dispositions de l'article 81 de la loi de finances rectificative pour

2016²⁴¹, permettant d'inscrire une part des AC en section d'investissement (ACI). Bordeaux a opté pour ce régime dérogatoire, qui a été rendu effectif dès 2018.

Hors ACI, la commune a versé en moyenne 13,2 M€ de subventions d'investissement entre 2017 et 2022. Il convient de relever l'annualité de certaines d'entre elles comme l'aide aux bailleurs publics (2,5 M€), le subventionnement de l'OIN Bordeaux-Euratlantique (1,3 M€) ou la participation à la concession d'aménagement du centre historique (3 M€).

Pour financer ses investissements, la commune dispose d'une CAF nette cumulée de 171,4 M€. Se sont ajoutées à cette ressource dégagée par la section de fonctionnement les autres ressources propres, notamment le fonds de compensation pour la TVA (53,4 M€), des subventions d'investissement (38,8 M€), des cessions d'actifs (33,9 M€) et la taxe d'aménagement (15,1 M€). Ces produits, d'un montant cumulé de 152,6 M€, ont conforté le financement propre de la commune (82,8 % des dépenses d'équipement sur la période).

Sur la période, subventions d'investissement versées incluses, le besoin de financement de la collectivité ressort à 210,8 M€, couvert par de nouveaux emprunts. Mais, la mobilisation des emprunts à hauteur de 227,9 M€ a été supérieure de 17,1 M€ au besoin de financement sur l'ensemble de la période. Cette sur-mobilisation des emprunts s'est effectuée en 2017 et 2018, puisque pour un besoin de financement cumulé de 37,5 M€ sur ces deux exercices, 79,6 M€ d'emprunts ont été mobilisés. La collectivité a de ce fait constitué une réserve financière par un recours excessif à l'emprunt.

Questionnée sur ce point, la collectivité n'a pas été en mesure d'en préciser les raisons qui pourraient être des dépenses d'équipement prévues retardées ou annulées, ou l'opportunité de recourir à l'emprunt à des taux attractifs, etc.

Dans leur réponse conjointe, les anciens ordonnateurs ont expliqué qu'en 2017, 63,66 M€ d'emprunts ont été mobilisés dont 4,08 M€ contractés pour une opération de refinancement d'emprunt existant et 14,6 M€ auprès de la caisse des dépôts à des conditions très avantageuses (taux d'intérêt à 0 %). Ils ont également précisé qu'en 2017, les crédits de paiement à hauteur de 12,77 M€ n'ont pas été mandatés pour être lissés sur les années suivantes, en raison de décalages de réalisations ou au retard d'exécutions de travaux. En 2018, l'emprunt mobilisé a atteint 20 M€, un report des crédits de paiement a été fait (5,9 M€ reportés en 2019 et 11,54 M€ lissés sur les années suivantes). Ils considèrent par ailleurs que les ratios financiers ne se sont pas dégradés sur la période : entre 2017 et 2019, la capacité de désendettement et l'encours ont un peu diminué, passant respectivement de 6,8 ans à 6,3 ans et de 259,99 M€ à 252,13 M€.

La situation bilancielle

Une dette sécurisée et maîtrisée

Au 31 décembre 2022, l'encours de dette s'établit à 295,8 M€, soit une augmentation de 13,7 % par rapport au niveau observé en 2017.

²⁴¹ En application de l'article 1 609 nonies C du CGI, « le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres ».

Tableau n° 19 : l'encours de dette au 31 décembre

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de dettes du BP <i>(net de la trésorerie hors comptes de rattachement)</i>	210 812 061	186 743 937	185 305 516	204 766 121	228 014 948	243 094 003
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse (en années)	5,0	2,6	3,2	5,0	4,1	4,0
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	260 158 906	254 597 518	252 257 675	271 035 983	283 318 583	295 862 603
Capacité de désendettement BP (en années)	6,2	3,6	4,4	6,6	5,1	4,9

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

L'encours de dette est sécurisé, avec plus de 90 % et à taux fixe, avec une composante structurée quasi-nulle (0,34 % de l'encours) et 59 prêts sur 61 classés « A1 » selon la cotation de la charte Gissler. Plus de 60 % des emprunts sont contractés auprès de l'agence France locale (22 %), la Sfil²⁴² (21 %), la caisse des dépôts et consignations (15 %) et la banque postale (3 %). À noter que l'encours de dette comprend celle liée au contrat de partenariat public privé (PPP) de la cité municipale, emprunt à taux fixe.

En 2022, la dette de la commune s'établit à 1 120 € par habitant contre 1 096 € de niveau moyen observé pour les communes de même strate. Fin 2022, la collectivité affiche une capacité de désendettement de 4,9 années (contre 6,2 en 2017).

Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement, trésorerie

Le fonds de roulement (FDR) mesure la couverture des investissements réalisés (immobilisations) par les financements stables (fonds propres et dettes à long terme). Il permet de couvrir le décalage entre encaissement des recettes et paiement des dépenses.

Tableau n° 20 : évolution du fonds de roulement et de la trésorerie

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	41 059 830	53 777 487	48 173 247	44 978 892	31 919 667	30 361 987
- Besoin en fonds de roulement global	- 8 287 016	- 14 076 094	- 18 778 913	- 21 290 970	- 23 383 969	- 22 406 614
=Trésorerie nette	49 346 845	67 853 581	66 952 160	66 269 862	55 303 636	52 768 600
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	62,7	85,6	83,2	81,7	66,5	60,3

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Entre 2017-2022, Bordeaux présente un FDR positif pour chaque exercice, mais ce dernier connaît une contraction en fin de période pour s'établir à 30,3 M€. Cette tendance s'explique par une augmentation plus marquée des emplois immobilisés (+ 299,5 M€) que des ressources stables (+ 288,9 M€).

Les emplois immobilisés progressent par l'intégration dans le patrimoine de nombreux équipements. L'examen de l'inventaire produit par la collectivité fait notamment état de l'intégration dans le patrimoine de biens comme la cité du vin (89,2 M€), les anciennes archives municipales (21,3 M€), les bibliothèques de Mériadeck et de Caudéran (14,4 M€), etc. Si la progression des emplois immobilisés inscrits au bilan est incontestable, en revanche la valorisation, l'exhaustivité et la fiabilité des biens inscrits sont des données à prendre avec

²⁴² Anciennement Société de financement local.

précaution, compte tenu des grandes carences relevées *supra* sur la connaissance, par la collectivité, de son patrimoine.

Sur la période 2017-2022, malgré une mobilisation à hauteur de 24,9 M€ pour financer les investissements, le FDR a été abondé par le recours excessif à l'emprunt à hauteur de 17,1 M€.

Même si la collectivité a un niveau de FDR qui excède l'équivalent des 30 jours de charges courantes, seuil généralement considéré comme correct, fin 2022, ce dernier est inférieur aux communes de même strate (115 € contre 133 €), contrairement au début de période (207 € contre 117 €).

Parallèlement, le besoin en fonds de roulement (BFR), traduction du décalage entre la perception des recettes et le paiement des dépenses, est constamment négatif et de plus en plus sur la période.

Négatif dès le début de période, le BFR de la commune se creuse sur la période pour s'établir à un niveau élevé de 22,4 M€ au 31 décembre 2022. Ce dernier résulte du poste fournisseurs qui s'élève à 26,5 M€ à la même date, reflet des dysfonctionnements relevés sur le DGP. Ce BFR négatif est un excédent de ressources qui permet d'alimenter artificiellement la trésorerie nette.

Représentant 60,3 jours de charges de gestion courante fin 2022, la trésorerie de la commune a conservé un niveau satisfaisant sur la période.

Toutefois, le creusement du BFR observé sur la période, associé à une contraction du FDR, doit constituer un point de vigilance, d'autant plus, que le FDR bénéficie fin 2022 des emprunts non utilisés de début de période. Pour illustrer cette situation qui doit faire l'objet d'une attention particulière de la collectivité, les tableaux *infra* présentent, à titre d'information, le niveau de trésorerie de la collectivité retraité d'une part des emprunts excessifs et d'autre part des encours fournisseurs qui ne devraient pas être aussi élevés si la commune disposait d'une chaîne d'exécution de la dépense valide.

Tableau n° 21 : trésorerie retraitée des emprunts mobilisés non utilisés

<i>au 31 décembre en €</i>	2022
Fonds de roulement net global	30 361 987
<i>Emprunts mobilisés et inutilisés</i>	<i>17 163 143</i>
Fonds de roulement net global retraité	<i>13 198 844</i>
- Besoin en fonds de roulement global	- 22 406 614
Trésorerie nette retraitée	35 605 457
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>40,7</i>

Sources : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel Anafi

Tableau n° 22 : trésorerie retraitée des emprunts mobilisés non utilisés et du DGP

<i>au 31 décembre en €</i>	2022
Fonds de roulement net global	30 361 987
<i>Emprunts mobilisés et inutilisés</i>	<i>17 163 143</i>
Fonds de roulement net global retraité	<i>13 198 844</i>
- Besoin en fonds de roulement global	- 22 406 614
<i>BFR retraité des c/4011 et c/4041</i>	<i>- 5 542 800</i>
Trésorerie nette	52 768 600
Trésorerie nette retraitée	<i>18 741 644</i>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>21,5</i>

Sources : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel Anafi

Annexe n° 7. Tableaux détaillés d'analyse financière

Tableau n° 23 : ressources fiscales propres nettes des restitutions

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Ev.
Impôts locaux nets des restitutions	219 427 839	229 423 543	236 604 332	239 530 159	252 538 771	260 023 617	18,5%
+ Impôts et taxes liés aux activités de services	7 034 048	7 869 863	8 575 685	5 071 033	4 528 461	8 488 894	20,7%
+ Impôts et taxes liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles	4 289 904	6 584 700	5 469 255	5 061 919	5 387 073	5 788 111	34,9%
+ Taxes liées aux transports, véhicules et aux droits de stationnement	4 701 709	4 968 806	4 694 849	2 214 004	4 187 084	5 572 953	18,5%
+ Taxes liées à l'urbanisation et l'environnement	9 274 539	240 255	88 619	103 837	70 228	72 063	-99,2%
+ Publicité foncière et droits d'enregistrement (dont DMTO)	23 786 343	23 265 968	24 840 154	23 374 568	29 316 775	30 376 204	27,7%
+ Autres taxes	-	-	-	-	-	27 755	-
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	268 514 382	272 353 135	280 272 894	275 355 520	296 028 392	310 349 596	15,6%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 24 : fiscalité reversée

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Attribution de compensation brute (perçue)	1	-	-	-	-	-	-
+ Reversements d'attribution de compensation	- 47 391 828	- 49 053 550	- 49 523 519	- 50 411 029	- 50 930 825	- 51 214 851	-1,6%
+ Dotation de solidarité communautaire brute (perçue)	9 506 310	9 711 862	10 163 434	10 503 403	10 667 830	10 673 771	
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	- 37 885 517	- 39 341 688	- 39 360 085	- 39 907 626	- 40 262 995	- 40 541 081	
+/- Contribution au FNGIR	-	-	-	-	-	-	-
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	- 2 719 948	- 2 226 248	- 2 050 646	- 2 106 761	- 2 048 943	- 1 932 506	
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	- 2 719 948	- 2 226 248	- 2 050 646	- 2 106 761	- 2 048 943	- 1 932 506	
= Fiscalité reversée	- 40 605 465	- 41 567 936	- 41 410 731	- 42 014 387	- 42 311 938	- 42 473 587	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 25 : ressources institutionnelles

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Ev.
Dotation Globale de Fonctionnement	36 115 295	38 563 104	37 287 230	36 169 781	36 347 981	36 625 107	1,4%
Dont dotation forfaitaire	35 234 332	35 094 247	34 819 600	34 661 482	34 538 022	34 676 018	-1,6%
Dont dotation d'aménagement	880 963	3 468 857	2 467 630	1 508 299	1 809 959	1 949 089	121,2%
Autres dotations	2 216 680	1 802 680	1 799 872	1 799 872	1 799 872	1 799 872	-18,8%
Dont dotation générale de décentralisation	2 208 256	1 794 256	1 794 256	1 794 256	1 794 256	1 794 256	-18,7%
FCTVA	113 245	104 679	27 565	21 439	23 394	89 607	-20,9%
Participations	21 444 915	22 832 045	18 556 610	20 655 817	21 997 669	19 640 507	-8,4%
Dont Etat	2 795 298	3 053 604	2 167 847	1 361 153	1 740 527	1 089 435	-61,0%
Dont régions	67 900	1 713	12 500	35 717	227 909	18 300	-73,0%
Dont départements	331 795	164 238	179 050	194 545	207 318	179 131	-46,0%
Dont communes	-	-	47 000	47 000	78 241	172 573	-
Dont groupements de collectivités, collectivités à statut particulier	5 564	170	6 000	9 145	7 050	7 200	29,4%
Dont fonds européens	182 878	42 940	80 712	144 773	67 355	118 224	-35,4%
Dont autres	18 061 480	19 569 380	16 063 501	18 863 484	19 669 269	18 055 645	0,0%
Autres attributions et participations	8 897 673	6 984 548	7 556 127	8 102 526	3 237 632	3 883 883	-56,3%
Dont péréquation et compensation autre que DCRTF	6 659 542	6 743 631	7 302 536	7 634 181	2 910 943	3 554 083	-46,6%
Dont autres	2 238 131	240 917	253 591	468 345	326 689	329 800	-85,3%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	68 787 808	70 287 056	65 227 404	66 749 435	63 406 548	62 038 977	-9,8%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 26 : ressources d'exploitation

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Ev.
Ventes de marchandises et de produits finis	11 846	14 076	7 399	-	-	-	-100,0%
+ Domaine et récoltes	2 424 010	21 067 813	20 860 089	17 298 257	20 288 813	21 764 021	797,9%
+ Travaux, études et prestations de services	15 070 036	15 979 404	16 704 970	9 838 960	13 459 178	15 098 032	0,2%
+ Mise à disposition de personnel facturée	550 212	2 984 850	2 951 038	2 890 387	2 923 771	2 822 882	413,1%
+ Remboursement de frais	3 199 317	3 423 597	1 280 964	1 031 367	1 082 715	1 309 089	-59,1%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais	21 255 421	43 469 740	41 804 461	31 058 971	37 754 476	40 994 025	92,9%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	3 524 120	3 263 725	2 937 334	4 051 905	5 907 803	7 485 313	112,4%
+ Excédents et redevances sur SPIC	488 668	591 992	354 736	337 537	319 584	280 024	-42,7%
+ Subventions et autres produits (dont produits exceptionnels réels*)	5 173 173	11 122 913	2 566 412	1 696 217	656 844	779 524	-84,9%
= Autres produits de gestion courante	9 185 961	14 978 630	5 858 483	6 085 659	6 884 231	8 544 862	-7,0%
= Ressources d'exploitation	30 441 382	58 448 369	47 662 944	37 144 629	44 638 707	49 538 886	62,7%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 27 : fonds de roulement

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dotations, réserves et affectations	1 192 302 845	1 236 721 454	1 313 457 033	1 371 296 977	1 408 906 028	1 462 368 735
- Neutralisations des amortissements, provisions et dépréciations	14 274 916	29 050 683	43 827 951	59 288 044	74 445 076	89 877 726
+/- Différences sur réalisations	138 960 763	140 501 774	141 786 932	147 074 103	151 875 529	148 712 158
+/- Résultat (fonctionnement)	33 228 249	63 708 963	45 947 720	28 319 887	41 776 825	48 069 438
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	323 288 998	327 469 895	332 075 208	335 777 510	345 773 033	356 013 424
<i>dont subventions transférables hors attributions de compensation</i>	<i>6 950 013</i>	<i>6 430 945</i>	<i>5 968 257</i>	<i>5 546 295</i>	<i>5 975 644</i>	<i>6 137 308</i>
<i>dont subventions non transférables hors attributions de compensation</i>	<i>316 338 985</i>	<i>321 038 950</i>	<i>326 106 950</i>	<i>330 231 215</i>	<i>339 797 389</i>	<i>349 876 116</i>
+ Provisions pour risques et charges	4 800 342	4 591 583	5 842 669	6 213 267	6 786 276	6 206 827
= Ressources propres élargies	1 678 306 280	1 743 942 986	1 795 281 611	1 829 393 701	1 880 672 616	1 931 492 857
+ Dettes financières (hors obligations)	260 158 906	254 597 518	252 257 675	271 035 983	283 318 583	295 862 603
= Ressources stables	1 938 465 186	1 998 540 504	2 047 539 287	2 100 429 684	2 163 991 199	2 227 355 460
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	1 547 115 857	1 554 510 376	1 563 110 439	1 607 002 495	1 792 713 788	1 899 920 664
<i>dont subventions d'équipement versées hors attributions de compensation</i>	<i>52 961 593</i>	<i>59 736 619</i>	<i>65 189 065</i>	<i>73 508 312</i>	<i>77 101 300</i>	<i>84 550 098</i>
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	<i>18 260 029</i>	<i>18 341 906</i>	<i>14 474 882</i>	<i>9 606 884</i>	<i>8 133 357</i>	<i>8 843 026</i>
<i>dont immobilisations corporelles</i>	<i>1 470 323 008</i>	<i>1 470 860 625</i>	<i>1 477 851 698</i>	<i>1 516 930 601</i>	<i>1 700 665 795</i>	<i>1 800 073 254</i>
<i>dont immobilisations financières</i>	<i>5 571 227</i>	<i>5 571 227</i>	<i>5 594 794</i>	<i>6 956 698</i>	<i>6 813 337</i>	<i>6 454 287</i>
+ Immobilisations en cours	340 030 726	380 011 247	422 301 144	428 118 642	312 634 079	272 174 831
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	7 390 053	11 509 980	15 032 769	23 539 257	23 616 458	23 285 197
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	-	1 785	1 785	1 785	1 785	1 226 779
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers	2 868 721	1 270 371	1 080 097	5 940 879	1 058 304	1 474 814
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	-	-	-	2 729 492	2 047 119	1 364 746
= Emplois immobilisés	1 897 405 356	1 944 763 017	1 999 366 040	2 055 450 792	2 132 071 533	2 196 993 473
= Fonds de roulement net global	41 059 830	53 777 487	48 173 247	44 978 892	31 919 667	30 361 987
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>52,2</i>	<i>67,8</i>	<i>59,8</i>	<i>55,5</i>	<i>38,4</i>	<i>34,7</i>

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 28 : besoin en fonds de roulement

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stocks	-	-	-	-	-	-
+ Redevables et comptes rattachés	9 483 307	14 562 136	17 559 788	29 717 498	10 552 613	9 442 552
<i>Dont redevables</i>	<i>6 441 107</i>	<i>5 712 576</i>	<i>3 659 145</i>	<i>6 201 185</i>	<i>4 805 747</i>	<i>3 678 658</i>
<i>Dont créances douteuses</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1 764 687</i>	<i>4 358 344</i>
<i>Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes</i>	<i>22 568 950</i>	<i>18 091 410</i>	<i>20 816 864</i>	<i>24 395 583</i>	<i>25 165 930</i>	<i>26 527 957</i>
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	<i>14 526 907</i>	<i>5 982 851</i>	<i>9 234 077</i>	<i>8 834 357</i>	<i>8 571 191</i>	<i>9 171 830</i>
= Besoin en fonds de roulement de gestion	- 13 085 642	- 3 529 275	- 3 257 076	5 321 915	-14 613 317	-17 085 405
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>16,7</i>	<i>4,5</i>	<i>4,1</i>	<i>6,6</i>	<i>17,9</i>	<i>19,8</i>
- Dettes et créances sociales	- 11 190	26 127	- 14 581	3 604	24 761	- 14 242
- Dettes et créances fiscales	- 1 544 364	- 1 566 934	- 1 444 664	- 804 736	- 233 164	- 1 446 717
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	- 3 924 191	- 1 733 175	- 4 026 117	- 120 117	- 3 766 695	- 6 343 023
- Autres dettes et créances	681 119	13 820 802	21 007 199	27 534 134	12 745 751	13 125 191
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	<i>558 014</i>	<i>29 187</i>	<i>314 514</i>	<i>388</i>	<i>936 843</i>	<i>1 039 232</i>
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	<i>10 280 668</i>	<i>1 362 347</i>	<i>9 732 394</i>	<i>18 185 264</i>	<i>3 362 343</i>	<i>2 463 398</i>
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	<i>551 442</i>	<i>5 112 206</i>	<i>235 419</i>	<i>1 618 200</i>	<i>201 751</i>	<i>3 896 771</i>
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	<i>14 075 553</i>	<i>1 645 607</i>	<i>1 419 842</i>	<i>7 411 074</i>	<i>1 872 362</i>	<i>1 749 596</i>
= Besoin en fonds de roulement global	- 8 287 016	-14 076 094	-18 778 913	- 21 290 970	-23 383 969	-22 406 614
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>10,6</i>	<i>17,9</i>	<i>23,5</i>	<i>26,6</i>	<i>28,6</i>	<i>26,0</i>

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 8. éléments de justification permettant d'appréhender certains équipements culturels ou sportifs susceptibles d'être qualifiés d'intérêt métropolitain

Parmi les équipements communaux relevant de la culture²⁴³ :

le musée d'Aquitaine²⁴⁴ qui abrite les objets et documents liés à l'histoire de Bordeaux et de l'Aquitaine (plus de 70 000 pièces), 5 000 pièces d'arts d'Afrique et d'Océanie ainsi que les collections du centre national Jean-Moulin de Bordeaux et du musée Goupil ; il accueille environ 150 000 visiteurs par an (dont 55 % de non-bordelais) et est labellisé « musée de France » ;

le musée des Beaux-Arts, est labellisé « musée de France ». Il est constitué du musée des Beaux-Arts et de la galerie des Beaux-Arts, et rassemble une collection permanente de près de 2 300 peintures allant du XV^e au XX^e siècles et des collections de plus de 600 sculptures européennes et d'arts graphiques ; Il accueille également des expositions temporaires comme celle consacrée à Rosa Bonheur en 2022 ;

le muséum – sciences et nature, qui a rouvert ses portes en mars 2019 après une période de rénovation de plus de dix ans, est labellisé « musée de France » ; il rassemble de nombreuses collections dans les domaines de la zoologie, la géologie et de la paléontologie ; en 2019, année de réouverture, il a compté 212 000 visiteurs (dont plus de 60 % de non-Bordelais) ;

le musée d'art contemporain (anciennement Centre d'arts plastiques contemporains – CAPC), labellisé « musée de France » et « centre d'art contemporain d'intérêt national » qui propose des expositions temporaires et des rendez-vous culturels et éducatifs et profite pour moitié seulement aux Bordelais ;

le musée des arts décoratifs et du design (Madd-Bordeaux) en cours de restructuration, de restauration et de réhabilitation depuis 2019 et fermé de 2023 à 2025 ; l'exposition permanente rassemble le mobilier et les objets d'art des XVII^e, XVIII^e, et XIX^e siècles ; dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué que sa directrice est membre du comité de pilotage de la galerie nationale de design, elle préside le réseau français du design. La récente exposition Sneakers a par exemple reçu le label d'exposition d'intérêt national. Le Madd réalise des expositions en lien avec l'Espagne, l'Italie et est membre de l'ADD Network, réseau international regroupant des musées de design issus de différents pays.

le conservatoire de musique Jacques Thibaud, labellisé « à rayonnement régional » qui propose à plus de 2 000 élèves²⁴⁵ des formations en musique, théâtre et danse ;

le Théâtre national de Bordeaux Aquitaine (TnBA), seul centre dramatique national en ex-Aquitaine, a pour mission la création, la production et la diffusion des œuvres théâtrales ainsi que le développement d'actions favorisant l'accès du théâtre à tous les publics ; Selon

²⁴³ Outre l'Opéra national de Bordeaux qui fait l'objet d'une description complète au chapitre 2.3.1.2.

²⁴⁴ Dans sa lettre du 4 juillet 2022, le maire a indiqué au président de la métropole que « 41 % des scolaires accueillis dans les musées bordelais [provenaient] d'autres communes qui bénéficiaient des ressources bordelaises en matière d'éducation artistique et culturelle sans contrepartie ».

²⁴⁵ En 2022, 73 % des élèves inscrits résidaient à Bordeaux, 13 % au sein d'une autre commune membre de Bordeaux-Métropole, 10 % en Gironde hors métropole et 4 % au-delà. 91 % avaient moins de 31 ans.

l'ordonnateur, le label de centre dramatique national a été accordé au TnBA notamment compte tenu de son rayonnement national et international.

la Cité du vin, centre culturel et touristique de 3 000 m² avec 18 espaces thématiques interactifs consacrés à l'univers du vin, qui accueille 450 000 visiteurs par an. Ce lieu culturel sans équivalent est porté par la fondation pour la culture et les civilisations du vin privée, fondation reconnue d'utilité publique.

Parmi les équipements communaux relevant du domaine du sport²⁴⁶ :

la patinoire Mériadeck, unique patinoire en Gironde, dont seulement 20 % de ses 75 000 visiteurs annuels sont bordelais et qui accueille les « Boxers », club sportif de haut niveau évoluant en ligue Magnus ;

les terrains de tennis de la villa Primerose qui accueillent un tournoi de renommée internationale (niveau ATP challenger 175), avec un central pouvant accueillir 1 700 spectateurs ;

le stadium-vélodrome, équipement unique de Gironde, qui a accueilli les championnats du monde de cyclisme sur piste à deux reprises en 1998 et 2006 et qui comporte également une piste d'athlétisme elliptique de 200 m ainsi que des gradins de 4 500 places ;

le stade Sainte-Germaine, 3^e stade de la métropole avec 4 500 places qui accueille l'équipe féminine de football évoluant en division 1.

²⁴⁶ Outre le stade Jacques Chaban-Delmas qui fait l'objet d'une description complète au chapitre 2.3.2.2.

Annexe n° 9. Synthèse des recommandations émises par le cabinet externe en charge du contrôle de deuxième niveau des organismes satellites subventionnés

Les recommandations du rapport ont souligné la fragilité financière de deux centres d'animation et leur besoin de soutien financier : les centres sociaux « Bordeaux Nord » et « Grand Parc intensité », ce dernier classé avec un risque élevé. Parmi les 17 organismes analysés relevant de la petite enfance (représentant 9,3 M€ de subvention en 2021), huit avaient un besoin de financement élevé.

Un des deux centres d'accueil et de loisirs, « Optimomes loisirs » coté à risque et besoin élevés, a demandé pour 2023 une subvention en nette augmentation sans pour autant argumenter convenablement son budget prévisionnel. Sur les huit associations sportives, la moitié avait une capacité d'autofinancement faible, et trois étaient qualifiées à risque élevé notamment les « girondins de Bordeaux omnisport », dont le résultat d'exploitation a été jugé structurellement déficitaire. Dans le domaine de la culture, six des dix associations analysées seraient en situation de besoin de financement important²⁴⁷. Des risques de non continuité d'exploitation ont parfois été relevés²⁴⁸. Parmi les autres entités qui ont fait l'objet d'une analyse financière, « Invest in Bordeaux » (développement économique) présentait également un risque important et un besoin de financement élevé. D'autres comme Arc en Rêve (urbanisme), « La Halle des Douves », « l'Amicale laïque de Bacalan » et le « comité des œuvres sociales de Bordeaux-Métropole (ACOSMB) », auraient une situation financière fragile voire très fragile. Deux structures non associatives seraient à surveiller : la SASP Union Bordeaux Bègles qui présente une forte dégradation du résultat (perte de 1 M€ fin juin 2021 en dépit des aides importantes de l'État et de l'actionnaire majoritaire) et le TnBA dont la situation financière est jugée tendue et qui est fortement dépendant des subventions.

D'autres recommandations ont été émises par le cabinet en particulier : établir un recensement fiable et harmonisé des prestations en nature, veiller à la nomination d'un commissaire aux comptes (CAC) quand cela est nécessaire²⁴⁹, s'assurer que la conclusion de conventions d'objectifs et de moyens ne fait pas courir le risque de requalification en marché public ou délégation de service public passés sans publicité ni mise en concurrence, etc.

²⁴⁷ Par exemple : le « festival des arts de Bordeaux », « l'escalpe littéraire Bordeaux Aquitaine » ou « Chahuts ».

²⁴⁸ Concernant les associations « petite enfance, enfance et famille », « de gestion et d'animation des crèches (AGEAC) », « pour une école buissonnière », « Bordeaux Mérignac volley », « semer le doute ».

²⁴⁹ Seuil de 153 000 € dépassé pour « Émulation nautique de Bordeaux », « théâtre du Pont tournant », « l'association de défense des musiques alternatives en Aquitaine - ADMAA » et « GLOB Théâtre ».

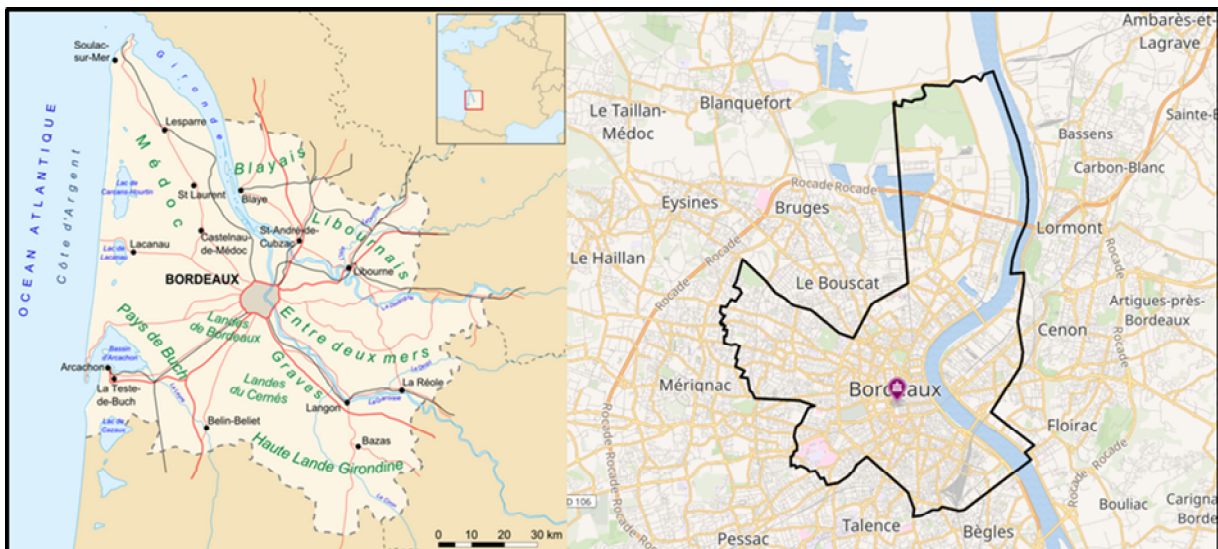
Annexe n° 10. Brève présentation de la commune de Bordeaux

La situation géographique de Bordeaux

Préfecture de la zone de défense et de sécurité Sud-Ouest, de la région Nouvelle-Aquitaine, du département de la Gironde, ville-centre de Bordeaux-Métropole (depuis sa création en 2015), la commune de Bordeaux est la ville-centre de la sixième unité urbaine²⁵⁰ de France et neuvième commune de France métropolitaine par sa population. Son aire d'attraction²⁵¹ comporte 275 communes.

Proche de l'océan Atlantique, de la forêt des Landes et de l'estuaire de la Gironde, traversée par la Garonne, la capitale éponyme du bordeaux est depuis juin 2007 la ville ayant la plus grande surface protégée au monde, inscrite sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco, grâce au port de la Lune et pour son unité architecturale classique et néoclassique. Elle est labellisée ville d'art et d'histoire depuis 2009.

Carte n° 1 : territoire de Bordeaux



Source : <https://fr.wikipedia.org>

²⁵⁰ Elle correspond au territoire constitué de l'ensemble des communes ayant une continuité de bâti autour de Bordeaux (agglomération dans le langage courant). Elle regroupe près d'un million d'habitants dans 73 communes, sur une superficie de 1 287 km².

²⁵¹ Zonage caractérisant l'influence d'une commune sur les communes environnantes, composée d'un pôle, défini à partir de critères de population et d'emploi ainsi que d'une couronne constituée des communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle, point de convergence des déplacements domicile-travail. L'aire d'attraction de Bordeaux est interdépartementale (270 communes de Gironde, trois des Landes, deux en Charente-Maritime).

La population de Bordeaux

La commune est la plus peuplée de Gironde avec, en 2023, 263 247 habitants²⁵². Stabilisée par rapport à 2022 (- 0,38 %), elle représente près d'un tiers (31,71 %) de la population de Bordeaux-Métropole et plus de 16 % de la population girondine. Par le passé, de 1968 à 1982, la « belle endormie » a connu une baisse de sa population (proche de - 22 %) due à un solde migratoire négatif bien supérieur au solde naturel positif, pour s'éveiller dans les années 80 et 90 et voir sa population augmenter significativement à partir des années 2000. Elle est désormais proche de son maximum atteint en 1921 (267 409 habitants) avec un accroissement de + 22,2 % entre 1999 et 2023.

En 2020, Bordeaux comptait 142 871 ménages, dont une part croissante de personnes de 65 ans et plus vivants seuls²⁵³. La même année, plus de 62 % des ménages étaient des personnes seules avec ou sans enfant. Les 15 à 29 ans étaient majoritairement étudiants²⁵⁴.

Parmi les catégories socio-professionnelles, les cadres, professions intermédiaires et les artisans, commerçants et chefs d'entreprise ont progressé fortement entre 2008 et 2019 ; les ouvriers sont en revanche en baisse.

Malgré un revenu médian disponible²⁵⁵ en 2020 de 23 860 €, un peu plus élevé que celui constaté au sein de la métropole bordelaise (23 580 €) et supérieur à la moyenne nationale (22 400 €), le taux de pauvreté observé dans la commune était de 17 % (29 % chez les moins de 30 ans). 45 % des ménages n'étaient pas imposés, part moins importante que celle relevée au niveau national (48,9 %).

Le tissu économique

Au 31 décembre 2020, Bordeaux accueillait 43 985 établissements, concentrés pour plus de la moitié sur les secteurs d'activité du commerce, du transport, de l'hébergement et a restauration (27,7 % pour l'ensemble) et des activités spécialisées, scientifiques, techniques et de services administratifs et de soutien (25,1 % pour l'ensemble). En 2022, la dynamique de créations d'entreprises demeurait importante, avec 8 637 entreprises créées dans la commune, représentant plus de 26 % des créations en Gironde et plus de 44 % de celles du territoire de Bordeaux-Métropole, majoritairement dans ces secteurs d'activité (51,6 %) et à 73,1 % constituées d'entreprises individuelles.

Le secteur tertiaire s'est développé avec un relatif dynamisme entrepreneurial et la concentration des services aux entreprises. Par ailleurs, Bordeaux, ville touristique au patrimoine architectural reconnu, renommée mondialement pour son vignoble, accueille tous les ans près de six millions de visiteurs. Elle serait la deuxième escale de croisière française de la façade Atlantique-Manche. La commune dispose d'un grand nombre d'équipements qui lui

²⁵² En population totale au sens de l'Insee.

²⁵³ 40,8 % pour les 65 ans à 79 ans et 58,6 % au-delà de cet âge.

²⁵⁴ 58,5 % des 15 à 29 ans étaient scolarisés en 2020 contre 47,2 % en France.

²⁵⁵ Revenu tel que la moitié des salariés de la population considérée gagne moins et l'autre moitié gagne plus. Il se différencie du salaire moyen qui est la moyenne de l'ensemble des salaires de la population considérée.

assure également le maintien d'un niveau international de tourisme d'affaires²⁵⁶. Le port de Bordeaux est par ailleurs le 7^e grand port maritime français, réparti sur plus de 100 km le long de l'estuaire de la Gironde²⁵⁷.

L'économie locale se caractérisait fin 2021 par la présence d'activités dites « présentes »²⁵⁸ qui correspondent à la production de biens et services visant à satisfaire les besoins des personnes présentes dans le périmètre de la commune, qu'elles soient résidentes ou touristiques²⁵⁹. La dynamique de l'offre d'emplois sur place couplée à l'attraction de la ville-centre permettait, en 2020 à une majorité d'actifs (65,1 %) ²⁶⁰ d'exercer leurs fonctions à l'intérieur de la commune de résidence, *a contrario* de l'échelon intercommunal (37,4 %). En conséquence, l'indicateur de concentration d'emploi²⁶¹ s'élevait la même année à 169,9. La ville se place au 12^e rang mondial des villes cyclables selon le classement du « global bicycle cities index » ; la part du vélo comme moyen de transport pour se rendre sur le lieu de travail était en 2020 de 15,7 %.

Le logement

Depuis le début des années 1970, Bordeaux a vu son parc de logements augmenter de plus de 50 %, pour atteindre en 2019 plus de 162 000 logements (37 % des logements de la métropole), à plus de 87 % constitué de résidences principales. 78 % des logements était composé d'appartements²⁶² et 7 % du parc était vacant. Il s'agissait également d'un parc relativement ancien²⁶³.

En 2019, le parc de résidences principales était très majoritairement locatif, seulement 31,6 % des occupants en étaient propriétaires (contre 57,5 % en France et 42,5 % dans l'ensemble de la métropole) ; 13 % étaient des logements sociaux.

²⁵⁶ Dont le parc des expositions de 80 000 m² couverts (deuxième au niveau national), le palais 2 l'Atlantique (15 500 m²), le palais des congrès, la cité mondiale (amphithéâtre de 300 places), ou le hangar 14.

²⁵⁷ Le trafic maritime est évalué à six millions de tonnes de marchandises (56 % concernant l'import d'hydrocarbures et 14 % d'export de céréales) sur l'ensemble des sept terminaux (Bordeaux, Bassens, Grattequina, Ambès, Blaye, Pauillac et Le Verdon) et génère 15 000 emplois directs et indirects ainsi qu'un chiffre d'affaires d'environ 46 M€.

²⁵⁸ 78,1 % des postes salariés et 66,3 % des établissements.

²⁵⁹ Définition de l'Insee. Les activités productives correspondent *a contrario* à la satisfaction des besoins de personnes se situant à l'extérieur du périmètre de la commune.

²⁶⁰ Pourcentage en augmentation de 2,9 points par rapport à 2014.

²⁶¹ Définition de l'Insee : nombre d'emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi résident dans la zone.

²⁶² Contre 82,9 % à Toulouse et 79,6 % à Nantes.

²⁶³ Plus des trois quarts des résidences principales ont été construites avant 1991 et seulement 9,8 % entre 2006 et 2015.

Annexe n° 11. Panorama du soutien financier

Un niveau de subventionnement historiquement élevé

La commune de Bordeaux consacrait en 2022, près de 81 M€ en subvention de fonctionnement²⁶⁴ au profit de 723 bénéficiaires, soit une augmentation de presque 16,5 % par rapport à 2017. La collectivité a fait le choix d'un niveau élevé de subventionnement. Il correspondait, en 2021, à près du double (187 %) de la moyenne de celui des communes relevant de la même strate démographique²⁶⁵.

Ce niveau s'explique par un paysage associatif particulièrement fourni avec plus de 8 000 associations actives en 2018²⁶⁶. La dynamique de création était bien supérieure au regard de la moyenne nationale (23 créations par an pour 100 000 habitants contre 10,7), en particulier dans les domaines de la culture (un tiers des créations entre 2015 et 2017) et de l'éducation. L'arrondissement de Bordeaux captait environ deux tiers des 2 000 créations annuelles girondines, avec un fort renouvellement. Cet écosystème animé par 85 000 bénévoles, est également un enjeu économique pour la ville puisque 1 191 de ces associations étaient employeurs en 2017 de 14 510 salariés (12,8 % des salariés du secteur privé) ayant perçu 336 M€ de salaires. Ces salariés évoluaient à plus de 40 % dans le secteur social (dont 28,1 % dans le secteur de l'action sociale sans hébergement), 13,5 % dans celui de l'enseignement et 10,7 % dans celui de la santé. 56 % des associations bordelaises employeurs (soit 662 établissements) en 2017 comportaient moins de trois salariés.

Historiquement, à Bordeaux, les différents patronages ont structuré les offres de loisirs au profit de la jeunesse. Depuis, les centres de loisirs ont été rapatriés dans le milieu scolaire en lien avec les partenaires associatifs. Ce modèle particulier permet de diversifier les prestations proposées par l'intermédiaire d'animateurs qui se partagent les différentes activités.

Ainsi, en 2023²⁶⁷, le subventionnement de 26 associations consacré aux actions à caractère social, éducatif, sportif, culturel et de loisirs en direction de l'enfance a été voté à hauteur de plus de 19,15 M€ dont près de 11,38 M€²⁶⁸ consacrés aux centres de loisirs, aide qui s'ajoute à celle en nature évalué à environ 4,2 M€. L'ensemble représentait une augmentation de 0,61 M€ soit + 3,3 % par rapport au même périmètre du budget primitif 2022. Cette augmentation traduit notamment la hausse des capacités d'accueil, la progression des salaires des personnels de la filière animation et sport. Le bénéficiaire principal était l'association des centres d'animation de Bordeaux avec plus de 7,57 M€²⁶⁹, soit près de 40 % du subventionnement dans le cadre de ce périmètre d'activité (montant auquel s'ajoute 0,86 M€ d'aide estimée en nature). En plus des activités déjà évoquées, les centres d'animation proposent également de l'accompagnement social.

²⁶⁴ Mandats émis, charges rattachées et restes à réaliser.

²⁶⁵ En 2021 : 290 € par habitant contre 155 € pour les communes de même strate. En 2017 : 269 € par habitant contre 155 € (source : données du site <https://www.collectivites-locales.gouv.fr>).

²⁶⁶ Cf. Panorama des associations bordelaises du 12 décembre 2018.

²⁶⁷ Cf. délibération n° D-2023/93 du 4 avril 2023.

²⁶⁸ Et : 5,27 M€ pour le fonctionnement général des associations concernées, 1,37 M€ pour l'animation des accueils périscolaires, 0,87 M€ pour l'animation des pauses du midi (3 à 11 ans) et 0,26 M€ pour les pôles spécifiques destinés aux 6-11 ans.

²⁶⁹ Enveloppe de 8,3 M€ au total en 2023 pour cette association.

Les principaux bénéficiaires

Selon les données du compte administratif, trois domaines captaient en 2022 plus de 84 % des subventions : l'action sociale (33,6 %), la culture (30,2 %) et le sport et la jeunesse (20,6 %). Cette dernière fonction a perdu 1,88 M€ au cours de la période sous revue (-10,7 %). *A contrario*, la culture a progressé de 2,18 M€ (+ 10,4 %) et surtout l'action sociale a vu son subventionnement gagner 6,74 M€ (+35,7 %).

Dans sa réponse, l'ordonnateur a précisé qu'à partir de 2020, la collectivité a souhaité consolider les actions sociales menées par le CCAS et a procédé à un doublement de la subvention globale de la ville au CCAS, dans un contexte budgétaire et social difficile en raison : des revalorisations dans le domaine des ressources humaine, des surcoûts énergétiques conséquents en 2022 et 2023 et de la fragilité du crédit municipal de Bordeaux qui a cessé d'apporter des fonds au CCAS (600 000 € par an en 2018, 2019, zéro euro à compter de 2020). Il a par ailleurs indiqué que le budget 2024 du CCAS (et celui de la commune), prévoit une stabilisation de la subvention de la collectivité sur ce niveau haut, pour poursuivre le développement des actions sociales du CCAS, notamment s'agissant de l'habitat accompagné. Quant à l'essor des subventions culturelles, il a précisé qu'il n'était que très partiellement lié au soutien à l'Opéra dans la période pandémique et inflationniste, la collectivité ayant par ailleurs engagé une démarche de diversification de son implication dans le tissu associatif culturel à travers le forum de la culture. Le nombre d'acteurs subventionnés a ainsi progressé.

Le secteur privé est le plus soutenu avec, en 2022, 45,73 M€, soit 56,5 % du total des aides. Le subventionnement des associations a continué de progresser (+ 3,6 M€, soit + 8,45 %). Les centres d'animation qui ont perçu de 8,37 M€ en 2022 étaient le plus important bénéficiaire.

Deux établissements publics locaux (EPL) se démarquaient. L'Opéra national de Bordeaux, avec un subventionnement d'environ 16,3 M€ en fin de période (un cinquième des subventions), est de loin le plus aidé. Ce niveau a peu évolué durant la période sous revue (+ 1,5 %). Par ailleurs, 95,7 % du soutien financier consacré à l'enseignement était en 2022 capté par l'Ebabx, en contradiction avec le CGCT²⁷⁰.

Le CCAS qui percevait 13,1 M€ en 2022, a quant à lui vu son soutien s'accroître considérablement de 67,4 % (+ 5,27 M€ par rapport à 2017). Il représente désormais 16,2 % des aides versées par la commune tous bénéficiaires confondus.

En 2022, 11 bénéficiaires se partageaient plus des deux tiers (67,9 %) des aides avec une dotation supérieure à 1 M€ chacun et, parmi eux, trois en percevaient près de la moitié (49,1 %).

Sur les près de 700 associations qui percevaient une subvention en 2022, près de 78 % était capté par 46 d'entre-elles qui, chacune, percevaient plus de 153 000 €. Par ailleurs, 125 associations bénéficiaient d'au moins 23 000 € d'aide.

²⁷⁰ EPL de l'enseignement supérieur dont le transfert à Bordeaux-Métropole a depuis très récemment été décidé (cf. chapitre 2.4.1).

Annexe n° 12. Rappel des principes et obligations en matière d'amortissement

L'amortissement permet, chaque année, de constater forfaitairement la dépréciation des immobilisations²⁷¹ et de dégager les ressources pour pouvoir les renouveler. Ce procédé comptable est une opération d'ordre budgétaire qui suppose l'inscription d'une dépense de fonctionnement à l'article 681 et d'une recette strictement identique en investissement au compte 28.

L'amortissement commence généralement à la date de mise en service du bien considéré, conformément à la règle du *pro rata temporis*. La durée d'utilisation et le plan d'amortissement sont définis par l'entité en fonction de la nature des immobilisations. La base amortissable est sa valeur brute sous déduction de sa valeur résiduelle estimée de façon fiable. La révision du plan d'amortissement (durée d'utilisation et mode d'amortissement) est envisagée en cas de modification significative de l'utilisation de l'actif, de la nature de l'actif ou à la suite d'une dépréciation.

Conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT, sont concernés par l'obligation d'être amortis :

- les biens meubles (meubliers, véhicules, matériel de bureau, etc.) exceptés les collections et œuvres d'art ;
- les biens immeubles productifs de revenus²⁷² (y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage) ;
- les immobilisations incorporelles correspondant aux frais d'études non suivis de réalisation, aux frais de recherche et de développement et aux logiciels.

Pour mémoire, les BHC comme les œuvres d'art, ne peuvent faire l'objet ni d'amortissement²⁷³, ni de dépréciation. Seules les dépenses ultérieures immobilisées (DUI) afférentes à ces biens et revêtant le caractère d'immobilisations font obligatoirement l'objet d'un plan d'amortissement et peuvent être dépréciées (cf. articles L. 2321-2 27° et R. 2321-1 du CGCT). Dans l'hypothèse où certains de ces biens auraient fait l'objet d'amortissements dans le passé, ces amortissements ne sont pas retraités et l'amortissement du bien est interrompu. La valeur nette comptable devient la nouvelle valeur symbolique.

²⁷¹ Il constate comptablement l'amoindrissement de la valeur de l'immobilisation résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause. En étalant la valeur du bien sur la durée probable d'utilisation, l'amortissement, par une répartition systématique, traduit le rythme de consommation des avantages économiques attendus. À la différence d'une dépréciation, la dotation aux amortissements a un caractère irréversible.

²⁷² L'amortissement des immeubles productifs de revenus est obligatoire, sous réserve premièrement d'une acquisition à compter du 1^{er} janvier 1996, deuxièmement que les immeubles ne soient pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif et troisièmement que les immeubles productifs de revenus n'entrent pas dans le champ d'application obligatoire de l'amortissement, dès lors que les loyers perçus ne couvrent pas au minimum l'amortissement du bien.

²⁷³ Ne sont également pas concernés par un amortissement obligatoire (selon la mise à jour au 1^{er} janvier 2022 de l'instruction budgétaire et comptable M57) : les terrains (autres que les terrains de gisement), les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation, les immobilisations remises en affectation ou à disposition, les agencements de terrains (hors plantations d'arbres et d'arbustes), et les immeubles non productifs de revenus. L'amortissement est facultatif concernant les réseaux et installations de voirie.

Pour mémoire également, les immobilisations appartenant à la commune mais affectées, mises à disposition dans le cadre d'un transfert de compétences, ou encore affermées ou concédées sont comptabilisées au compte 24²⁷⁴ dans la comptabilité du remettant. Le plan d'amortissement étant poursuivi par le bénéficiaire, le remettant n'amortit plus ces immobilisations.

Au contraire des autres entités publiques locales, les communes et leurs établissements publics (cf. article R. 2321-1 du CGCT) n'amortissent pas les bâtiments publics, ce qui pourrait cependant améliorer la connaissance de la situation de leur patrimoine. Compte tenu de cet amortissement non généralisé, les communes ne pâtissent pas d'accroissement particulier des charges d'amortissement susceptible d'engendrer durant un ou plusieurs exercices, un déséquilibre de leur budget. Aussi, le dispositif de neutralisation budgétaire de l'amortissement auquel les autres entités publiques peuvent prétendre²⁷⁵ pour corriger un éventuel déséquilibre, est limité²⁷⁶, pour les communes, aux subventions d'équipement versées.

²⁷⁴ Ce compte n'enregistre jamais d'opération budgétaire.

²⁷⁵ Ce dispositif particulier est prévu pour permettre à l'entité, après avoir inscrit les opérations relatives à l'amortissement des immobilisations et l'ensemble des autres dépenses et recettes du budget, de corriger un éventuel déséquilibre. Il vise à garantir, lors du vote annuel du budget, le libre choix (caractère facultatif) par l'entité de son niveau d'épargne. Ainsi, l'amortissement ne remplit plus sa mission d'autofinancement : la charge d'amortissement est compensée par un produit de neutralisation (c/77681 « Neutralisation des amortissements ») en contrepartie d'une diminution d'un compte de fonds propres spécifique (c/198 « Neutralisation des amortissements »). Il s'agit d'une opération d'ordre budgétaire. Cette neutralisation budgétaire qui ne remet pas en cause la comptabilisation des amortissements (pour garantir la sincérité des comptes de la collectivité) nécessite une délibération de l'organe délibérant.

²⁷⁶ Le périmètre de cette neutralisation facultative est plus étendu concernant les métropoles (bâtiments publics), les départements et les régions (bâtiments administratifs et scolaires).

Annexe n° 13. Tableaux relatifs à la valorisation de l'actif

Tableau n° 29 : discordances constatées sur l'actif immobilisé au 31/12/2022

Compte	Libellé	Inventaire ordonnateur	Compte de gestion 2022	Ecart
c/20	Immobilisations incorporelles	137 592 749,11 €	147 792 185,40 €	10 199 436,29 €
c/21	Immobilisations corporelles	1 853 722 572,21 €	1 905 190 811,77 €	51 468 239,56 €
c/23	Immobilisations en cours	213 144 547,22 €	272 174 830,92 €	59 030 283,70 €
c/24	Immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition	71 109 979,97 €	23 285 197,42 €	- 47 824 782,55 €
c/26	Participations et créances rattachées à des participations	6 249 208,76 €	6 249 208,76 €	- €
c/27	Autres immobilisations financières	3 155 204,87 €	204 964,69 €	- 2 950 240,18 €
Total		2 284 974 262,13 €	2 400 099 346,76 €	69 922 936,82 €

Source/note : CRC Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 30 : exemples d'écarts relevés entre l'état de l'actif du comptable et l'inventaire de l'ordonnateur (en valeurs brutes)

Compte	Inventaire de l'ordonnateur	État de l'actif du comptable	Ecart
Équipement			
Compte 21311			
Cité municipale	83 675 327 €	80 137 932 €	3 537 395 €
Hôtel de ville	23 527 135 €	17 755 468 €	5 771 667 €
Compte 21312			
Groupe scolaire Bassins à flots 2	6 796 901 €	4 014 810 €	2 782 091 €
Compte 21318			
Patinoire	2 612 210 €	22 980 883 €	-20 368 673 €
Vélodrome	273 784 €	21 310 177 €	-21 036 393 €
Crèche Malbec	165 914 €	3 154 138 €	-2 988 224 €
Crèche Grand Parc	4 198 393 €	3 540 197 €	658 196 €
Museum d'histoire naturelle	14 249 208 €	13 705 890 €	543 318 €
Piscine Grand Parc	15 892 437 €	16 593 550 €	-701 113 €
RPA Alsace Lorraine	1 091 €	4 331 595 €	-4 330 504 €
Divers quai Bacalan	Non valorisé	16 708 540 €	-16 708 540 €
Compte 2313			
Hôtel de ville	1 416 250 €	10 029 633 €	-8 613 383 €
Base sous-marine	2 557 665 €	3 268 651 €	-710 986 €
Halle des douves	0 €	5 014 554 €	-5 014 554 €
Piscine Galin	17 320 773 €	18 560 274 €	-1 239 501 €
École Henri IV	152 901 €	2 575 010 €	-2 422 109 €

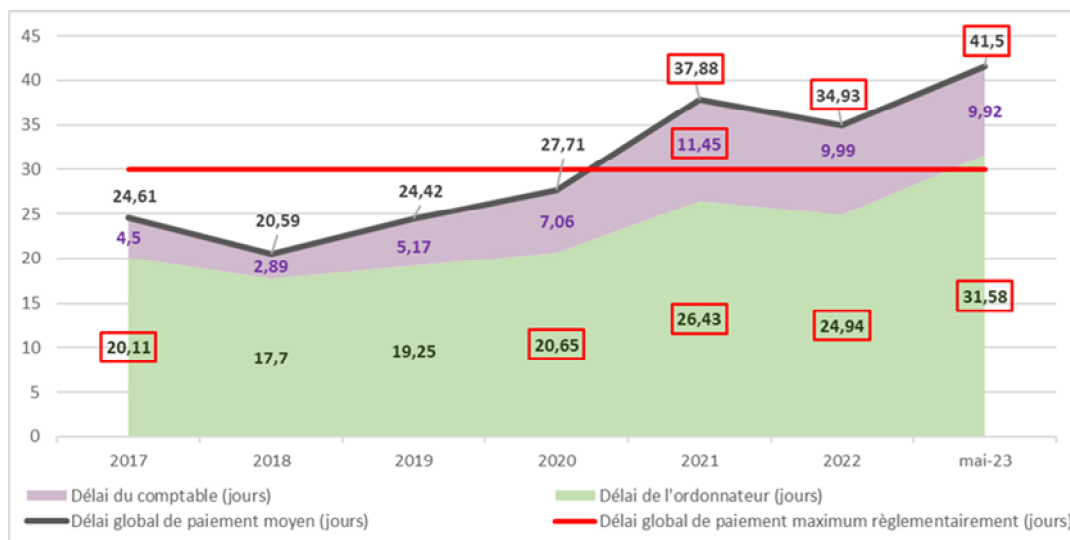
Source/note : état de l'actif du comptable et inventaire de l'ordonnateur[...]

Tableau n° 31 : principaux écarts relevés par la MAPCC sur les postes de l'actif immobilisé

Actif brut	Montant compte de gestion	Montant ordonnateur	Ecart
Immobilisations incorporelles (hors celles en cours)	148 M€	138 M€	10 M€
Immobilisations corporelles	1 905 M€	1 854 M€	51 M€
dont terrains	191 M€	203 M€	- 12 M€
dont constructions	1 341 M€	1 308 M€	34 M€
dont installations, matériels et outillage technique	232 M€	234 M€	- 3 M€
dont biens historiques et culturels	19 M€	9 M€	10 M€
dont autres	122 M€	100 M€	22 M€
Immobilisations corporelles en cours	262 M€	202 M€	60 M€
Immobilisations affectées, concédées, affermées	23 M€	71 M€	- 48 M€
Immobilisations financières	6 M€	9 M€	- 3 M€
Autres	10 M€	11 M€	- 1 M€
Total actif immobilisé	2 355 M€	2 285 M€	70 M€

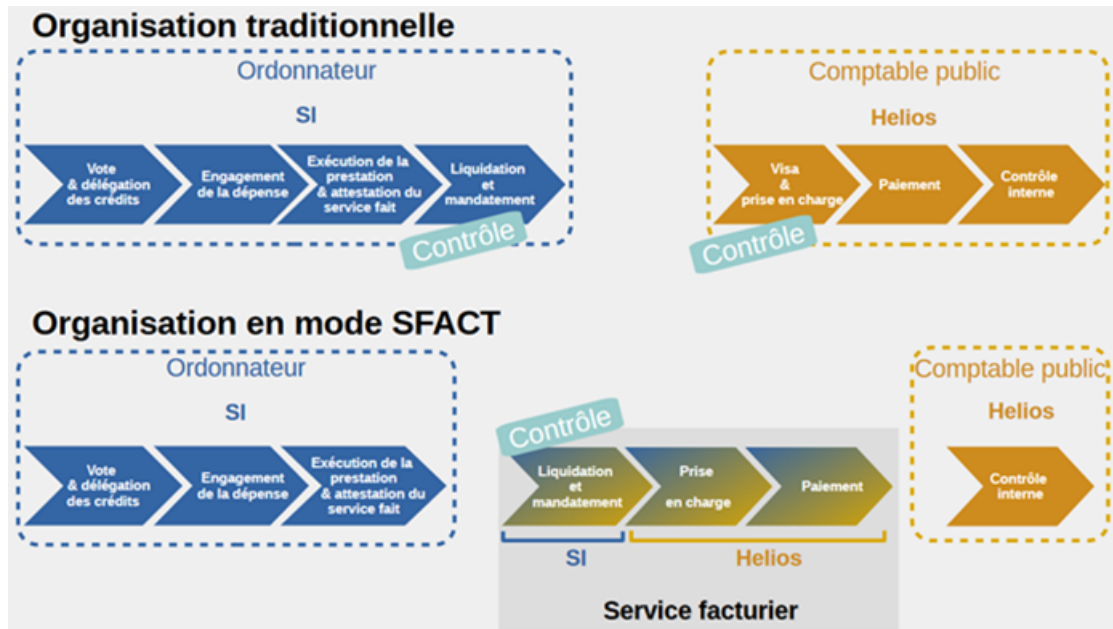
Source/note : diaporama de présentation au comité opérationnel du 4 juillet 2023 de la synthèse de la revue du bilan d'ouverture au 31 décembre 2022 par la MAPCC[...]

Annexe n° 14.Évolution du délai global de paiement moyen, dont composantes ordonnateur et comptable public



Source : rapport de la mission audit conseil du processus délai de paiement ville de Bordeaux et Bordeaux-Métropole

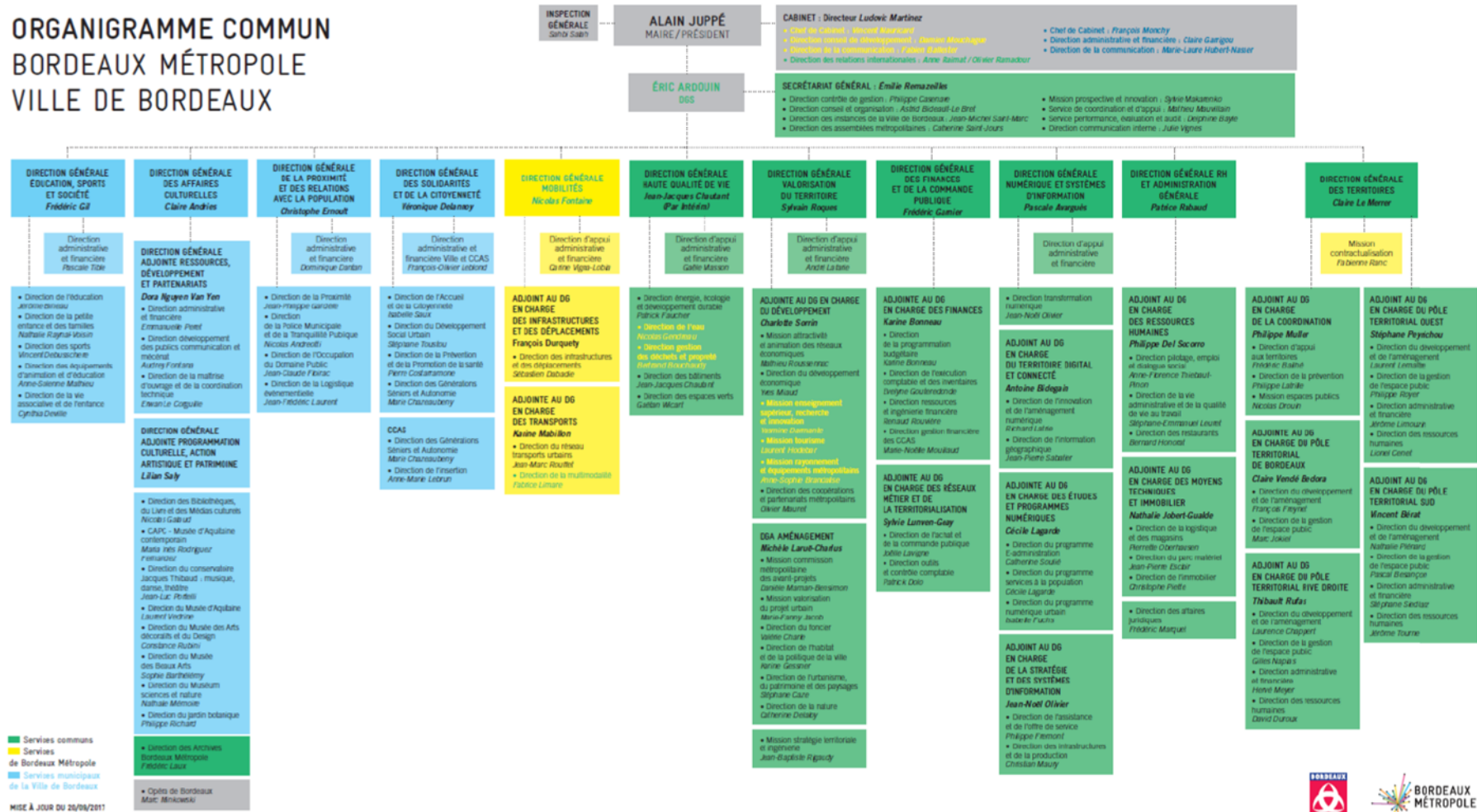
Annexe n° 15. Comparaison entre le circuit de la dépense traditionnel et en mode SFACT



Source :site internet « https://www.amf42.fr/wp-content/uploads/2022/05/presentation_SFACT_SPL_42.pdf »

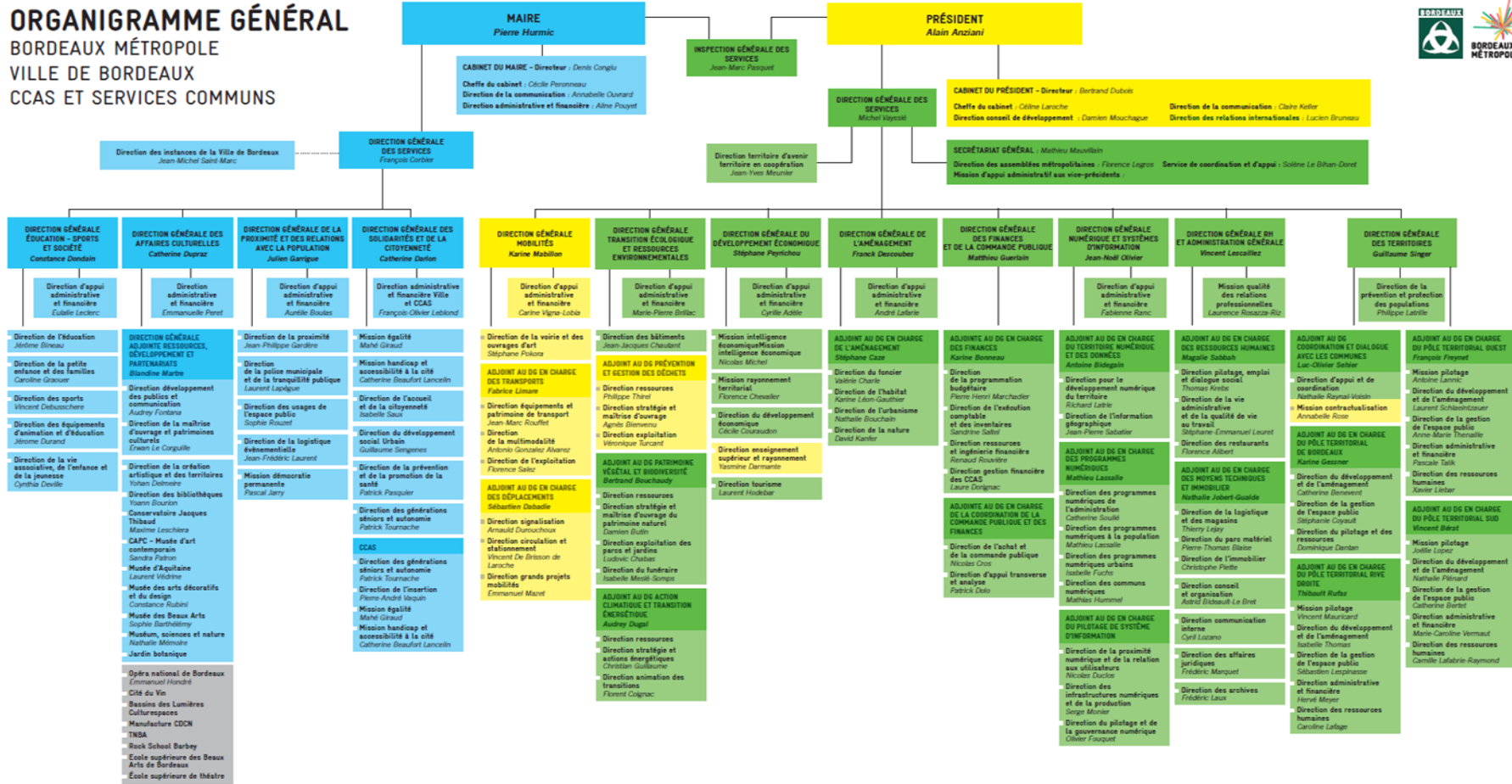
Annexe n° 16. Organigramme commun Bordeaux-Métropole – ville de Bordeaux (mis à jour le 20 septembre 2017)

ORGANIGRAMME COMMUN
BORDEAUX MÉTROPOLE
VILLE DE BORDEAUX



Annexe n° 17. Organigramme commun Bordeaux-Métropole – ville de Bordeaux (mis à jour le 1^{er} septembre 2023)

ORGANIGRAMME GÉNÉRAL
BORDEAUX MÉTROPOLE
VILLE DE BORDEAUX
CCAS ET SERVICES COMMUNS



Mise à jour du 01/09/2023 Rattachement fonctionnel Services municipaux de la Ville de Bordeaux et CCAS Services de Bordeaux Métropole Services communs Établissements extérieurs



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine



Bordeaux, le 2 octobre 2024

Monsieur Paul Serre
Chambre régionale des comptes

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives

Monsieur le Président,

Vous m'avez fait parvenir le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bordeaux depuis l'exercice 2017 et ce dernier a retenu toute mon attention. Je tiens à saluer le travail réalisé et la qualité des échanges entre les membres de votre équipe de contrôle et mes services.

Conformément à l'article 243-5 du code des juridictions financières, je vous fais part de la réponse qu'appellent ces observations.

Je note tout d'abord que la Chambre juge que la situation financière de la Ville est « saine avec un autofinancement en progression sur la période et une dette limitée ».

La Chambre invite à la vigilance du fait de charges de gestion en augmentation tendancielle bien que fixées la dernière année à « *un niveau inférieur à la moyenne de la strate [...]* ». J'observe cependant que cette augmentation tendancielle des charges de gestion, atteignant 12,4 % selon le rapport, doit s'analyser dans le contexte d'une hausse de 20,8% de l'indice des prix à la consommation harmonisé entre 2017 et 2023. De plus contrairement à de nombreuses villes centres d'aires métropolitaine, le nombre d'habitants de Bordeaux a continué à croître avec une hausse de 12 420 habitants, soit 5 % sur cette même période.

Je retiens également le fait qu'aucune des vingt recommandations formulées lors du précédent rapport n'est restée lettre morte.

J'inclus dans ce commentaire la recommandation relative au délai de paiement, qui invitait la collectivité à se rapprocher du comptable public. En effet, au-delà des travaux d'optimisation qui étaient en cours à la suite du rapport j'ai pris l'initiative en décembre 2022, avec le président de Bordeaux Métropole et le directeur régional des finances publiques d'un diagnostic conjoint suivi d'un plan d'action sur l'amélioration de la chaîne comptable propre à mieux maîtriser les délais de paiement. La Ville s'est ainsi dotée de meilleurs outils de suivi et de pilotage, elle a renforcé son dispositif de formation et mobilise aujourd'hui une équipe de comptables de renfort pour épauler les directions fragilisées. Les premiers résultats sont visibles sur les trois derniers mois connus (de juin à août 2024) avec respectivement 26, 22 et 28 jours de délais de paiement moyen sur toutes les factures. Ainsi, la durée moyenne des délais globaux de paiement de 2024 a diminué de 29% par rapport à 2023. Ce résultat encore perfectible indique cependant une tendance inversée.

Le rapport indique par ailleurs que « *dans un contexte normatif inexistant et donc non contraignant, la commune de Bordeaux a souhaité s'engager dans la démarche de certification de ses comptes* ».

Je remercie la Chambre de souligner le caractère volontariste de la décision prise par la Ville de Bordeaux en la matière qui témoigne d'une volonté politique affirmée d'amélioration la qualité des procédures internes, de la fiabilité et de la sincérité des comptes de la Ville.

La plupart des marges de progression identifiées dans le rapport corroborent celles relevées par la mission d'accompagnement et de préparation à la certification, commanditée par la Ville de Bordeaux, dont la Chambre a eu connaissance. Elles font, logiquement, l'objet d'un plan d'action qui se déroulera sur plusieurs années et qui a commencé à produire des effets.

J'observe à cet égard que la Chambre souligne la qualité du dispositif de contrôle gradué des satellites associatifs, pour évaluer la santé financière de ses partenaires, dans leur intérêt et celui des finances publiques.

La Chambre évoque par ailleurs la gestion des créances douteuses et relève l'amélioration du taux de recouvrement, actuellement supérieur de 3 points à celui des autres villes de la strate.

Enfin, vous soulignez l'importance d'un suivi régulier en vue d'une fiabilisation de l'actif immobilisé de la Ville. Je ne peux que souscrire à cette observation qui concerne la plupart des collectivités examinées par les chambres régionales des comptes. La Ville poursuit, depuis plusieurs années, en lien avec le comptable public, un travail de mise en concordance de l'inventaire comptable et de l'actif pour résorber un écart s'élevant à fin 2022 à 70 millions d'euros. Ce montant doit néanmoins, me semble-t-il, être rapproché du montant total des immobilisations inscrites à l'inventaire comptable qui s'élève à 2,3 milliards d'euros. Il représente ainsi moins de 3 % d'écart. Le recensement du patrimoine immobilier établi pour la mise en œuvre du décret tertiaire, conjugué à la réalisation d'un schéma directeur immobilier décidé en début de mandat, améliorera de manière significative le travail de fiabilisation d'ici la fin du mandat.

Votre rapport aborde ensuite la question des ressources humaines.

A été évoqué « *le temps de travail des ETAPS et OTAPS en piscine* ». La période de contrôle était achevée quand ce temps de travail a été révisé, lors du Comité social territorial de juin dernier. Le cycle de travail des agents ETAPS est alors passé de 1460 heures de travail à 1548, et de vingt jours de congés supplémentaires, dits de sujétion, à huit. Ce nouveau cycle est conforme à l'article 2 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 qui confère à l'autorité territoriale la possibilité d'ajuster la durée annuelle du temps de travail afin de tenir compte des sujétions liées à la nature des missions.

Le rapport se dit rebuté par la complexité de la délibération relative au RIFSEEP. Je tiens à souligner le travail de simplification du dispositif que la Ville a entrepris depuis 2022. La délibération adoptée le 11 juillet 2024 traduit cet effort avec comme principales mesures :

- L'harmonisation progressive des montants socles versés aux agents des différentes filières pour les 3 catégories (A, B et C). Il ne subsiste ainsi que plus 11 montants pour 45 cadres d'emploi ;
- L'harmonisation de la valorisation indemnitaire des encadrants qui est désormais identique quel que soit le grade ou la filière, pour chaque niveau d'échelon hiérarchique ;
- La simplification des règles de dégressivité des indemnités différentielles.

Afin de gagner en lisibilité sur ce dispositif, la direction des ressources humaines a produit un fascicule de présentation de son régime indemnitaire communiqué à l'ensemble des agents municipaux.

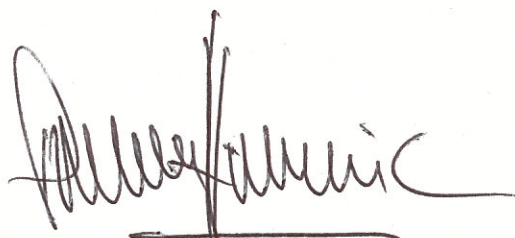
Le rapport consacré à Bordeaux relève, comme dans la quasi-totalité des collectivités examinées, la progression préoccupante de l'absentéisme dans l'administration. J'ai eu l'occasion de rappeler le caractère atypique de la Ville de Bordeaux qui, après la mutualisation de l'ensemble des services support, a conservé dans son giron un effectif très majoritairement composé des métiers plus fortement exposés à la pénibilité (secteurs de l'enfance et des personnes âgées) ce qui rend les comparaisons de taux d'absentéisme avec les autres collectivités peu pertinentes. Les différents plans d'action exposés à la Chambre et dont le rapport fait état, peuvent expliquer les chiffres encourageants récemment portés à ma connaissance ainsi qu'à celle du Comité social territorial du 20 septembre dernier. Ces derniers montrent une diminution de l'absentéisme (11,54% en 2023 contre 12,5 % en 2022). La collectivité n'entend pas relâcher ses efforts à ce sujet.

Concernant le positionnement des services administratifs du cabinet, je prends note de votre recommandation que la Ville prendra en considération dans son organisation.

Le rapport a enfin souhaité donner l'avis de la Chambre régionale des comptes sur la question des charges de centralité considérées comme insuffisamment prises en compte par la Métropole.

C'est avec grand intérêt que j'ai pris connaissance de votre analyse et de vos conclusions qui rejoignent pour une grande part l'approche de la Ville de Bordeaux sur ce sujet.

En vous remerciant pour l'ensemble de nos échanges je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sincères salutations.



Pierre Hurmic
Maire de Bordeaux