

	EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL DE BORDEAUX METROPOLE	<i>Délibération</i>
	Séance publique du 25 septembre 2020	N° 2020-200

Convocation du 18 septembre 2020

Aujourd'hui vendredi 25 septembre 2020 à 09h30 le Conseil de Bordeaux Métropole s'est réuni, dans la Salle du Conseil sous la présidence de Monsieur Alain ANZIANI, Président de Bordeaux Métropole.

ETAIENT PRESENTS :

M. Alain ANZIANI, M. Pierre HURMIC, Mme Christine BOST, M. Clément ROSSIGNOL-PUECH, M. Stéphane DELPEYRAT, Mme Véronique FERREIRA, M. Alain GARNIER, M. Jean TOUZEAU, M. Jean-François EGRON, Mme Sylvie CASSOU-SCHOTTE, Mme Brigitte TERRAZA, Mme Claudine BICHET, M. Jean-Jacques PUYOBRAU, Mme Claude MELLIER, Mme Brigitte BLOCH, Mme Béatrice DE FRANÇOIS, Mme Céline PAPIN, Mme Andréa KISS, M. Patrick PAPADATO, Mme Delphine JAMET, M. Maxime GHESQUIERE, Mme Marie-Claude NOEL, M. Alexandre RUBIO, Mme Emmanuelle AJON, M. Nordine GUENDEZ, Mme Josiane ZAMBON, Mme Isabelle RAMI, M. Dominique ALCALA, Mme Géraldine AMOUROUX, Mme Stephanie ANFRAY, M. Christian BAGATE, Mme Amandine BETES, M. Patrick BOBET, Mme Christine BONNEFOY, Mme Simone BONORON, Mme Pascale BOUSQUET-PITT, Mme Fatiha BOZDAG, Mme Myriam BRET, Mme Pascale BRU, M. Alain CAZABONNE, M. Olivier CAZAUX, M. Thomas CAZENAVE, M. Gérard CHAUSSET, Mme Camille CHOPLIN, M. Max COLES, Mme Typhaine CORNACCHIARI, M. Didier CUGY, Mme Laure CURVALE, Mme Nathalie DELATTRE, M. Christophe DUPRAT, M. Olivier ESCOTS, Mme Anne FAHMY, M. Bruno FARENIAUX, M. Jean-Claude FEUGAS, M. Nicolas FLORIAN, M. Guillaume GARRIGUES, Mme Anne-Eugénie GASPARD, M. Frédéric GIRO, M. Stéphane GOMOT, M. Laurent GUILLEMIN, Mme Fabienne HELBIG, M. Radouane-Cyrille JABER, Mme Sylvie JUQUIN, Mme Sylvie JUSTOME, M. Michel LABARDIN, Mme Nathalie LACUEY, M. Gwénaél LAMARQUE, Mme Fannie LE BOULANGER, Mme Harmonie LECERF, Mme Anne LEPINE, M. Jacques MANGON, M. Stéphane MARI, M. Baptiste MAURIN, Mme Eva MILLIER, M. Fabrice MORETTI, M. Marc MORISSET, M. Jérôme PESCHINA, M. Stéphane PFEIFFER, M. Michel POIGNONEC, M. Philippe POUTOU, M. Patrick PUJOL, M. Benoît RAUTUREAU, M. Franck RAYNAL, Mme Marie RECALDE, M. Bastien RIVIERES, M. Fabien ROBERT, Mme Karine ROUX-LABAT, Mme Nadia SAADI, Mme Béatrice SABOURET, M. Sébastien SAINT-PASTEUR, M. Emmanuel SALLABERRY, M. Kévin SUBRENAT, M. Serge TOURNERIE, M. Thierry TRIJOULET, M. Jean-Marie TROUCHE.

EXCUSE(S) AYANT DONNE PROCURATION:

M. Patrick LABESSE à M. Alain GARNIER
M. Bernard-Louis BLANC à Mme Marie-Claude NOEL
Mme Eve DEMANGE à M. Patrick PAPADATO
Mme Fabienne DUMAS à M. Gwénaél LAMARQUE
Mme Zeineb LOUNICI à Mme Fatiha BOZDAG
M. Guillaume MARI à Mme Delphine JAMET
M. Thierry MILLET à M. Fabrice MORETTI
M. Pierre De Gaétan N'JIKAM MOULIOM à Mme Géraldine AMOUROUX
Mme Agnès VERSEPUY à M. Jacques MANGON

PROCURATION(S) EN COURS DE SEANCE :

M. Clément ROSSIGNOL-PUECH à Mme Claudine BICHET à partir de 12h20
Mme Céline PAPIN à Mme Camille CHOPLIN à partir de 12h25
Mme Nathalie DELATTRE à M. Nicolas FLORIAN jusqu'à 10h30
M. Guillaume GARRIGUES à Mme Karine ROUX-LABAT à partir de 10h30
Mme Fannie LE BOULANGER à M. Cyrille JABER à partir de 12h20

EXCUSE(S) EN COURS DE SEANCE :

LA SEANCE EST OUVERTE

	Conseil du 25 septembre 2020	Délibération
	Secrétariat général Direction des assemblées métropolitaines	N° 2020-200

Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes - Contrôle des comptes et de la gestion pour les exercices 2014 et suivants

Monsieur Alain ANZIANI présente le rapport suivant,

Mesdames, Messieurs,

La Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine a rendu son rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté Urbaine pour 2014 et de Bordeaux Métropole à compter de sa création, du 1^{er} janvier 2015 jusqu'à la période la plus récente.

Conformément aux dispositions prévues par l'article L.243-6 du code des juridictions financières, ce rapport est communiqué à l'assemblée délibérante, dès sa réunion la plus proche.

Le Rapport d'observations définitives de la Chambre comprend 14 recommandations portant sur :

- La gouvernance de notre établissement
- Les transferts de compétences et la régularisation de la compétence voirie
- La mutualisation et la création des services communs
- La gestion des ressources humaines
- La situation budgétaire, comptable et financière

Ce rapport est établi à l'issue d'une procédure contradictoire au cours de laquelle les Présidents en exercice durant la période du contrôle ont eu la possibilité de s'exprimer. En annexe à ce rapport figure la réponse

écrite au rapport définitif, adressée par le Président en exercice.

Les conclusions, mises aux voix, sont adoptées – Communication effectuée.

Fait et délibéré au siège de Bordeaux Métropole le 25 septembre 2020

REÇU EN PRÉFECTURE LE : 30 SEPTEMBRE 2020	Pour expédition conforme, le Président,
PUBLIÉ LE : 30 SEPTEMBRE 2020	 Monsieur Alain ANZIANI



Le président

Bordeaux, le 18 août 2020

à

Dossier suivi par : Myriam Lagarde, greffière de section

T. : 05 56 56 47 00

Ml. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Réf. : contrôle n° 2019-0018

KSP GD200388 CRC

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

P.J. : 1 rapport

Monsieur le président de Bordeaux Métropole

Esplanade Charles de Gaulle
33076 Bordeaux cedex

Envoi recommandé avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté urbaine de Bordeaux pour 2014 et de Bordeaux Métropole à compter de sa création, du 1^{er} janvier 2015 jusqu'à la période la plus récente, ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

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

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

Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

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 à la préfète de la Gironde ainsi qu'à la directrice régionale 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* ».

.../

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

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



Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

BORDEAUX METROPOLE (Département de la Gironde)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 6 mars 2020.

TABLE DES MATIÈRES

1	SYNTHESE.....	5
2	RECOMMANDATIONS	14
3	LA PROCEDURE	16
4	BORDEAUX METROPOLE ET SON ENVIRONNEMENT	16
4.1	Un périmètre identique à celui de la CUB	16
4.2	Une population en forte croissance au cours de la dernière décennie	17
4.2.1	Une population de presque 800 000 habitants qui augmente de 1,5 % par an.....	17
4.2.2	Une ville-centre qui regroupe près d'un tiers de la population.....	18
4.2.3	Une population plutôt jeune et en situation d'activité	18
4.3	Une agglomération en mutation.....	19
4.3.1	La LGV et la refonte de l'offre de transport ferroviaire	19
4.3.2	L'opération Euratlantique et les autres projets d'aménagement d'envergure.....	20
4.3.3	Un rythme de construction dynamique qui ne suffit pas à dissiper les tensions du marché de l'immobilier.....	21
4.3.4	Une économie locale créatrice d'emplois, mais au rayonnement encore limité	22
4.3.5	Une qualité de vie appréciée malgré des difficultés croissantes de transport	24
4.4	Les relations institutionnelles	26
4.4.1	Avec les collectivités territoriales de son entourage.....	26
4.4.2	Des coopérations avec les autres métropoles françaises centrées sur le numérique	29
4.4.3	Les coopérations internationales.....	29
4.4.4	Les relations avec l'Etat.....	30
4.5	Les relations financières avec les principaux partenaires de la métropole	31
4.5.1	Les principaux satellites et partenaires de la métropole	31
4.5.2	Les principaux flux entre Bordeaux Métropole et ses partenaires.....	34
4.5.3	La dette garantie	35
4.6	Les principaux délégataires de la métropole.....	37
4.6.1	Une externalisation ancienne des compétences eau/assainissement et transports collectifs.....	37
4.6.2	Les réseaux de chaleur.....	38
4.6.3	Le retraitement des déchets ménagers et le nettoyage	38
4.6.4	Les grands équipements sportifs.....	39
4.7	Synthèse intermédiaire.....	39
5	UNE GOUVERNANCE FONDEE SUR LE PRINCIPE DE LA COGESTION DEPUIS 1968	41
5.1	Une cogestion qui préserve la place des communes	41
5.2	Le fonctionnement des organes dirigeants.....	42
5.2.1	Un conseil métropolitain composé de 105 membres	42
5.2.2	Un bureau représentant 30,5 % des membres du conseil et comprenant tous les maires.....	42
5.2.3	Le conseil de développement durable (C2D), organe consultatif de démocratie participative	43
5.3	Les instances qui ont accompagné la création de la métropole	44

5.3.1	Un projet piloté par un comité d'élus <i>ad hoc</i>	44
5.3.2	Les conférences territoriales, lieux de coordination, d'information, d'échanges et de propositions.....	44
5.4	Les documents programmatiques et la stratégie d'investissement	45
5.4.1	Une mise en place des documents programmatiques peu impactée par la transformation de l'EPCI en métropole	45
5.4.2	Un pacte financier et fiscal qui acte le maintien de dispositifs existants.....	46
5.5	Synthèse intermédiaire.....	52
6	DES TRANSFERTS DE COMPETENCES : UN PROCESSUS PRINCIPALEMENT INTERCOMMUNAL.....	53
6.1	La prédominance des transferts de compétences avec les communes.....	53
6.1.1	Des transferts réalisés en vagues successives	53
6.1.2	Des régularisations qui représentent, en masse financière, l'essentiel des transferts	54
6.1.3	Les nouveaux champs significatifs de compétence	58
6.1.4	La reprise d'autres compétences précédemment exercées par la CUB	60
6.1.5	Les transferts d'équipements	61
6.2	Des compétences aux domaines d'intervention partagés.....	64
6.2.1	La politique du logement et l'habitat.....	64
6.2.2	La politique de la ville	65
6.2.3	Le tourisme	65
6.3	Un faible volume de compétences transférées par le département et l'Etat	66
6.3.1	Les transferts de compétences départementales	66
6.3.2	La prise de délégation de compétences venant de l'Etat dans le domaine de l'habitat.....	66
6.4	L'évaluation des charges transférées	67
6.4.1	Un processus piloté par les services	67
6.4.2	Les charges transférées par les communes : des évaluations complexes toujours approuvées par les élus	67
6.4.3	Les charges transférées par le département formalisées dans un accord conventionnel sans limitation de durée.....	70
6.5	Les critères de reconnaissance de l'intérêt communautaire.....	70
6.5.1	Une définition restrictive pour les cimetières	71
6.5.2	Une définition très large pour les opérations d'aménagement.....	71
6.5.3	Une définition tenant compte du rayonnement et du caractère structurant pour les équipements culturels et sportifs.....	71
6.6	Synthèse intermédiaire.....	72
7	LA CREATION DES SERVICES COMMUNS	74
7.1	Les principes d'un processus étalé sur quatre ans	74
7.1.1	Une mutualisation à la carte sur la base du volontariat	75
7.1.2	Des transferts définitifs d'effectifs communaux à la métropole... ..	75
7.1.3	... avec une dispersion sur le territoire des agents en fonction des domaines de compétence et d'une stratégie immobilière particulière	76
7.1.4	La révision du niveau de service (RNS)	77
7.2	Une mise en œuvre progressive	77
7.2.1	Une montée en puissance en quatre étapes.....	77

7.2.2	Les cas particuliers de la propreté et du numérique.....	78
7.2.3	La gestion de la commande publique	80
7.3	Le management de la réforme.....	82
7.3.1	Les phases de mise en place	82
7.3.2	Les conditions d'harmonisation des rémunérations.....	83
7.3.3	Une réforme dont la mise en place aurait soulevé des difficultés limitées	84
7.4	La méthode de facturation appliquée	85
7.5	Un bilan global de la mutualisation qui reste à établir en vue de tracer les perspectives.....	86
7.5.1	Un suivi insuffisamment détaillé des effectifs concernés par les transferts	86
7.5.2	Un organigramme dense et complexe.....	88
7.5.3	Une évaluation limitée à l'appréciation du degré de satisfaction éprouvé par les élus et les usagers.....	91
7.5.4	Une capacité d'analyse et une vision prospective à renforcer	92
7.6	Synthèse intermédiaire	93
8	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	95
8.1	Des effectifs qui augmentent faiblement hors mutualisation.....	95
8.1.1	Un suivi des effectifs à préciser	95
8.1.2	Moins d'une centaine d'ETP supplémentaires hors effets de la création des services communs.....	95
8.1.3	Une majorité d'agents de catégorie C appartenant à la filière technique et présents dans les services dits de proximité.....	96
8.2	Les rémunérations	99
8.2.1	L'instauration du RIFSEEP	99
8.2.2	Les fragilités juridiques des avantages collectivement acquis.....	101
8.2.3	Les frais de représentation et la NBI	103
8.2.4	L'harmonisation des mesures d'action sociale en faveur des agents.....	104
8.3	Le temps de travail.....	104
8.3.1	Une durée du temps de travail de droit commun fixée à 1 607 heures après la création de la métropole.....	104
8.3.2	Un absentéisme en permanence élevé	108
8.4	Des effets encore réduits de la mutualisation sur le parc automobile	110
8.4.1	La gestion d'un parc de 4 100 véhicules dont 528 véhicules légers métropolitains.....	110
8.4.2	Des modalités d'utilisation à réactualiser pour les véhicules de fonction	111
8.4.3	L'ampleur des autorisations de remisage à domicile : 40 % des véhicules de service concernés et 29 % de leur kilométrage	112
8.5	Synthèse intermédiaire	113
9	LA FIABILITE DES COMPTES ET BUDGETAIRE	115
9.1	La fiabilité des opérations de transferts	115
9.1.1	Les effets des transferts de compétences sur le patrimoine immobilisé	115
9.1.2	La dette transférée.....	117
9.2	La connaissance du patrimoine après transfert	118
9.2.1	Les écarts entre l'inventaire, l'état de l'actif et le compte de gestion.....	118
9.2.2	Les immobilisations en cours	118

9.2.3 Des discordances mineures entre le compte administratif et le compte de gestion pour l'encours de la dette de certains budgets annexes	119
9.3 Des dotations aux amortissements et aux provisions à renforcer	120
9.3.1 Une application discutable des nouvelles règles d'amortissement	120
9.3.2 Des provisions insuffisantes	121
9.4 Le cadre budgétaire	124
9.4.1 L'adoption en 2016 d'un règlement budgétaire et financier	124
9.4.2 Le suivi des investissements et leur programmation budgétaire	124
9.4.3 Un taux de réalisation des investissements en progrès	126
9.4.4 L'absence, pour le moment, d'étude d'impact pluriannuel pour les investissements de plus de 100 M€	127
9.5 Le défaut d'autonomie financière de la plupart des budgets annexes à caractère industriel et commercial	127
9.6 Le suivi des 14 régies de recettes et de dépenses par l'ordonnateur	128
9.7 Synthèse intermédiaire	128
10 LA SITUATION FINANCIERE	129
10.1 La structure budgétaire	129
10.2 Le budget principal	130
10.2.1 Un autofinancement préservé en dépit des transferts de compétences et de la création des services communs	130
10.2.2 Les faits marquants de la période sur les produits de gestion	131
10.2.3 L'évolution décisive mais complexe des reversements liés aux transferts de compétences et à la mutualisation	145
10.2.4 Le pilotage des charges de gestion	147
10.2.5 Des charges de gestion courante amplement impactées par les transferts de compétences et la mutualisation des services	151
10.2.6 L'investissement et son financement	161
10.3 Les deux principaux budgets annexes	171
10.3.1 Le budget annexe des transports urbains de voyageurs	171
10.3.2 Le budget annexe des déchets ménagers	180
10.4 Le budget consolidé	183
10.5 Synthèse intermédiaire	185
10.5.1 Le budget principal	185
10.5.2 Les deux principaux budgets annexes	186
10.5.3 Le budget consolidé	188
11 UNE VISION AGREGÉE DU BLOC COMMUNAL	189
11.1 La situation financière	189
11.2 Les effectifs	189
ANNEXES	191

1 SYNTHÈSE

Bordeaux Métropole et son environnement

Bordeaux Métropole a été créée au 1^{er} janvier 2015 par transformation, à périmètre constant, de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) en métropole, au sens de l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Sa population, aujourd'hui proche de 800 000 habitants, plutôt jeune et active, est en progression constante en particulier sous l'effet du solde migratoire, avec un taux de croissance annuel moyen de 1,5 % par an, le deuxième plus fort taux de variation des métropoles entre 2011 et 2016. En plus de ses propres atouts, la métropole paraît tirer parti de l'attrait du département de la Gironde qui a accueilli, durant la même période, un tiers de la population supplémentaire de la région. Sa ville-centre, Bordeaux, ne regroupe qu'un tiers environ de la population métropolitaine (256 045 habitants), soit une part modérée en comparaison des métropoles équivalentes.

L'essor démographique et économique que connaît l'agglomération depuis une dizaine d'années a été alimenté par deux facteurs majeurs : d'une part, la construction d'une ligne à grande vitesse (LGV) entre Bordeaux et Paris, ouverte en juillet 2017 et accompagnée d'une refonte de l'offre ferroviaire régionale et transversale ; et d'autre part, le lancement de plusieurs grandes opérations d'aménagement, comme l'opération d'intérêt national Euratlantique.

Pour combler les besoins en logements nouveaux, Bordeaux Métropole a lancé, en 2010, le programme « 50 000 logements » dont elle a confié la mise en œuvre opérationnelle à un de ses satellites avec des livraisons, en principe, étalées jusqu'en 2030. L'attractivité de la métropole renchérit mécaniquement les prix de l'immobilier. Les trois plus fortes hausses annuelles mesurées dans 81 villes françaises à la fin octobre 2018 concernaient trois communes membres de la métropole : Pessac (+16,4 %), Mérignac (+13,6 %) et Bordeaux (+12,7 %). Même si les prix paraissent maintenant refluer légèrement, Bordeaux se positionnerait au deuxième rang des villes les plus chères de France.

En 2016, 12 000 des 28 300 offres d'emploi dénombrées en région Nouvelle-Aquitaine étaient proposées dans Bordeaux Métropole qui concentrait, en 2015, 62 % de l'emploi de la Gironde. Le nombre de ces offres était en progression de 30 % par rapport à 2015. Pour la période 2013 à 2017, seule Nantes Métropole la devance, parmi toutes les métropoles, en termes de créations d'emplois salariés du secteur privé. Outre les domaines ASD (aéronautique, spatial et défense), trois autres filières se distinguent par leur vigueur : la santé, le tourisme et le numérique. Une étude de 2015 constate toutefois que le rayonnement économique de Bordeaux Métropole reste encore limité à l'échelle européenne.

Bien placée dans les sondages d'opinion sur les lieux de vie préférés des français, la métropole souffre de difficultés chroniques de mobilité liées à une utilisation importante de la voiture comme moyen de déplacement, à l'engorgement de la rocade et à la saturation des réseaux de transport en commun. Pour y remédier, elle table sur la poursuite de l'extension des lignes de tramway et sur la mise en service progressive de plusieurs lignes de bus à haut niveau de service (BHNS). En complément, elle s'est associée à la Région pour cofinancer un réseau de cars express et développer, d'ici 2028, un « RER métropolitain » sur un rayon de 50 kilomètres autour de Bordeaux.

Une gouvernance fondée sur le principe de cogestion

Destiné à préserver, depuis 1968, le rôle des communes et des maires, le principe de cogestion intercommunale a toujours été mis en avant, même si aucun document officiel n'en donne une définition précise. Cette pratique n'a pas été remise en cause par la transformation de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en métropole. Dans l'organisation des pouvoirs, elle prend deux formes principales : d'une part, la fonction de premier vice-président est confiée à un membre issu du principal groupe d'opposition, maire d'une grande ville ; d'autre part, les 28 maires sont tous membres du bureau qui comprend 32 membres, soit 31 % des élus du conseil. En pratique, les décisions de l'EPCI nécessitent donc l'accord d'une majorité de maires. Pour la mandature en cours à la date du contrôle, le principe et les modalités de la cogestion ont été formalisés dans un accord de coopération communautaire 2014-2020, signé par les présidents des quatre groupes d'élus du conseil, en avril 2014. L'accord détaille les actions à mettre en place pour les six ans à venir. Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président en exercice a reconnu que la cogestion pouvait avoir un effet expansionniste sur la dépense publique, chaque maire ayant objectivement intérêt à accepter les projets d'investissements de ses collègues, en vue d'obtenir leur soutien sur ses propres demandes.

Les transferts de compétences

Les transferts de compétences communales devenues métropolitaines, à la suite de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), se sont échelonnés jusqu'en 2017. A cette occasion, l'EPCI s'est enfin emparé de compétences déjà intercommunales et restées à tort dans le giron communal, principalement la compétence de propreté, de mobilier urbain, et d'espaces verts sur voirie. Cette régularisation a eu des répercussions financières importantes dans les relations financières avec les communes : les compensations de charges correspondantes (29,6 M€) représentaient ainsi 94 % du total des compensations déduites des attributions de compensation (AC), au titre des transferts de compétences, et correspondaient encore à 63 % de ce total en 2018. Simultanément et conformément à un point de l'accord de coopération communautaire 2014-2020, les communes ont été provisoirement autorisées, en 2016, à conserver l'exercice de cette compétence, au moyen de conventions de gestion et d'une aide financière de la métropole. Pour 13 des 15 villes concernées au 1^{er} janvier 2017, le champ du dispositif s'étend à toute la compétence voirie régularisée en 2016, ce qui est contraire à l'esprit de la loi.

Certains équipements importants n'ont pas encore été transférés alors qu'ils répondent manifestement aux critères demandés pour être déclarés d'intérêt métropolitain, en raison de leur rayonnement, de leur caractère unique ou structurant. Peuvent être entre autres cités l'opéra national de Bordeaux, la Cité du Vin ou encore le stade Jacques Chaban-Delmas. Leurs transferts ont été jusque-là différés pour des raisons essentiellement budgétaires. Les villes n'ayant jamais constaté de charges budgétaires d'amortissement et de maintenance de leurs équipements, les transferts s'accompagneraient, pour elles, d'une dépense nouvelle, à intégrer dans l'AC, qui peut se révéler lourde.

En autorisant le financement de la majeure partie de ces dépenses en section d'investissement, le mécanisme de l'attribution de compensation d'investissement (ACI), créé par l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2016 n° 2016-1918 du 29 décembre 2016, facilite les transferts des grands équipements. Au cours de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a annoncé que celui des bâtiments de l'opéra national de Bordeaux interviendra au 1^{er} janvier 2021, après avoir envisagé de l'organiser au 1^{er} janvier 2020. A l'exception notable du stade *Matmut Atlantique*, la compétence métropolitaine sur les anciens équipements communaux ne s'étend jamais à leur exploitation qui reste municipale.

Avant la date butoir fixée du 1^{er} janvier 2017, le département et Bordeaux Métropole ont trouvé un accord pour transférer à la métropole, au 1^{er} avril 2017, quatre groupes de compétences départementales sur neuf possibles ainsi que 22,9 emplois (équivalent temps plein). Lors des entretiens de fin de contrôle, les deux présidents successifs de la métropole ont convenu du caractère limité du champ des compétences transférées.

Pour les transferts de charges communaux, le conseil métropolitain a toujours répercuté dans le montant des AC, les estimations proposées par la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLECT), à l'unanimité de ses membres. Malgré un travail de recherche important et l'implication des services, le croisement de la ventilation des AC par commune avec la ventilation par nature des dépenses transférées n'a pas abouti à des résultats parfaitement concordants, en raison de l'incorporation des flux liés à la mutualisation dans les AC. Au regard des montants en jeu, de la complexité des calculs, et de la nécessité de réactualiser très régulièrement les montants des AC, il paraît indispensable de faciliter l'accès aux versions successives du fichier de suivi et d'enrichir celui-ci d'une approche par nature de dépense ou de recette (masse salariale, charges directes de fonctionnement, etc.).

La création des services communs

Seule métropole, selon le directeur général des services, à avoir constitué des services communs avec plusieurs communes et pas uniquement la ville-centre, Bordeaux Métropole a conduit cette démarche de façon progressive et sur le principe du volontariat, avec quatre cycles annuels d'adhésion et un niveau de service modulable. Depuis le 1^{er} janvier 2019, 20 communes sur 28, regroupant plus de 80 % de la population métropolitaine, sont engagées dans ce processus : neuf d'entre elles ont mutualisé un maximum de trois domaines, trois ont mutualisé entre quatre et neuf domaines, et huit au moins dix domaines. En s'appuyant sur une étude, l'ordonnateur en fonctions affirme que le modèle de mutualisation choisi ne trouve pas d'équivalent en France, en terme d'offre de domaines mutualisables. Il précise que le postulat de départ consistait à redonner des marges de manœuvre financières aux communes, dans un contexte contraint par un territoire à fort développement.

Comme pour les transferts de compétences, les compensations financières de la mutualisation sont déduites des AC des communes, laissant supporter à la métropole la dynamique des charges. Les services assurent que les difficultés humaines attachées à cette réforme ont été maîtrisées, sans dégradation d'un absentéisme structurellement élevé, ni de mouvements sociaux significatifs. Depuis leur création, 1 837 emplois communaux à temps plein ont rejoint la métropole. Le coût d'harmonisation des rémunérations et des avantages sociaux qui accompagne cette réforme est estimé à 2,5 M€ par an.

Après intégration des services communs, le nouvel organigramme de la métropole est particulièrement dense et complexe avec un découpage en 68 directions ou ensembles assimilés à des directions, sept niveaux hiérarchiques au lieu de cinq précédemment, la présence d'unités assurant des fonctions transversales dans la plupart des directions, et la constitution de quatre pôles territoriaux. Une logique fonctionnelle et déconcentrée, consistant à regrouper tous les agents communaux et intercommunaux exerçant dans les services similaires, a manifestement présidé à la constitution des services communs, avec pour le moment, peu de véritables mesures de rationalisation, tant en termes d'effectifs que de procédures.

D'une manière plus générale, bien que munie d'outils d'appréciation du degré de satisfaction des élus et des usagers, la métropole diffuse peu de données sur l'efficacité des services et surtout sur l'efficience par domaine d'activité mutualisé. Un renforcement significatif des dispositifs de contrôle de gestion est pourtant indispensable pour rationaliser les services et inscrire la démarche de la mutualisation dans une vision prospective. La chambre régionale invite la métropole à dresser, dans le prochain rapport relatif aux mutualisations de services, en 2020, un bilan détaillé de l'efficacité et de l'efficience des services communs, en vue de vérifier l'adéquation de taille des effectifs aux services rendus et, le cas échéant, proposer un organigramme-cible à mettre en place sur la durée de la mandature.

La gestion des ressources humaines

Le compte administratif affiche, à fin 2018, 5 156 emplois équivalent temps-plein (ETP), soit 2 202 de plus qu'en 2014 : après neutralisation de ceux transférés par les communes (2 095) et le département (22,9), les ETP supplémentaires non directement imputables aux transferts de compétences et à la création des services communs s'élèveraient à 84. Les données sur les effectifs doivent néanmoins être appréciées avec prudence, en raison de lacunes dans leur suivi.

En matière de rémunération, le déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a commencé au 1^{er} septembre 2018, avec un peu de retard par rapport à la date réglementaire. Le coût de création du régime est estimé à 3 M€ en année pleine, et une fois son extension aux corps techniques réalisée.

Le RIFSEEP n'a pas fait disparaître toutes les primes de sujétions ou de fonctions distribuées, certaines continuant à être servies sans base légale à l'image d'autres éléments de rémunération, tels que : plusieurs avantages collectivement acquis, en particulier la garantie de maintien de salaire en cas de congé maladie supérieur à trois mois étendue à tous les agents de la métropole ; depuis le 1^{er} janvier 2018, l'indemnité forfaitaire de frais de représentation attribuée aux directeurs-généralx adjoints ; ou encore l'indemnité différentielle pour « *maintien de la rémunération* », créée en faveur des agents qui ne réunissaient pas les conditions pour continuer à percevoir une NBI¹, après le 31 décembre 2015. Le défaut de remise en cause des primes et avantages acquis au moment de l'instauration du RIFSEEP pourrait, sur la durée, compliquer la maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement : il est rappelé que dans le cadre du contrat passé avec l'Etat, la croissance des dépenses réelles de fonctionnement ne doit pas dépasser 1,35 % par an entre 2018 et 2022. Le maintien de ces primes et avantages conduit en outre à s'interroger sur le respect du principe de parité avec la Fonction publique de l'Etat.

Le conseil métropolitain a fixé, dans une délibération du 10 juillet 2015, la durée annuelle du temps de travail à 1 607 heures pour tous les agents à compter du 1^{er} janvier 2016. Auparavant, celle-ci était régie par une délibération de 2002 qui ne garantissait pas le respect de cette obligation. Prise dans le contexte de la mutualisation, la délibération du 10 juillet 2015 a été motivée par la mise en place de services communs, avec l'adjonction de plusieurs centaines d'agents en provenance de collectivités ayant chacune un régime particulier. Selon le document intitulé « *Temps de travail* » qui rassemble les règles applicables en matière de gestion du temps de travail et de congés, la journée de solidarité est accomplie par le rajout de deux minutes au temps de travail quotidien, sous une forme incompatible avec les objectifs de la loi du 30 juin 2004. Toujours en matière de temps de travail, les agents continuent à bénéficier de droits non prévus par un texte ou non délibérés comme les « *comptes de stockage* », qui seraient appelés à disparaître d'ici cinq ans, ou comme les modalités régissant les autorisations d'absence. En dépit des multiples actions déployées pour l'endiguer, l'absentéisme des agents titulaires est resté toujours très élevé, avec un nombre moyen de jours d'absence supérieur à 30 jours par an, la maladie ordinaire restant la principale cause d'absence.

La chambre recommande à la métropole de continuer à étendre, en liaison avec les six communes participant à la mutualisation du parc matériel, le nombre de véhicules mis en pool, de façon à réduire la taille de la flotte globale. Elle l'invite également à vérifier périodiquement la pertinence de l'affectation de véhicules de service à des agents : en effet, les trajets domicile/travail seraient à l'origine de 29 % du kilométrage parcouru en 2018 par des véhicules légers de service. Le niveau de ce taux interroge alors que la métropole affiche sa volonté de réduire la part de la voiture dans les déplacements, et qu'en 2016, elle a autorisé les agents utilisant les transports en commun, à cumuler le remboursement forfaitaire de la moitié de leur abonnement avec la prime de transport. L'ordonnateur s'est engagé, conformément à une recommandation de la chambre, à faire vérifier périodiquement la pertinence des autorisations de remisage à domicile à partir de 2020.

¹ nouvelle bonification indiciaire

La fiabilité des comptes

La vérification des documents relatifs au patrimoine a mis en exergue la présence de discordances dont certaines proviennent d'un défaut ou d'un retard dans les écritures de comptabilisation au moment des transferts. Bordeaux Métropole ne procède pas encore à l'amortissement de tous ses bâtiments publics, comme il paraîtrait logique de le faire, en limitant les dotations annuelles aux seuls biens acquis ou renouvelés depuis le 1^{er} janvier 2016. De même, les dotations aux provisions sont sous-dimensionnées au regard des dépenses à venir d'entretien et de renouvellement des réseaux de transport public et de voirie, mais également des contentieux et des litiges en cours.

La situation financière

En 2018, le budget métropolitain se compose d'un budget principal et de quinze budgets annexes (BA). Prédominant, le budget principal réunit 64 % des recettes de fonctionnement et réalise 70 % des charges d'investissement. Le BA des transports est le deuxième budget le plus actif (24 % des recettes de fonctionnement et 23 % des dépenses d'investissement totales).

S'agissant du budget principal, tous les bouleversements résultant des transferts de compétences et de la création des services communs n'ont pas obéré l'excédent brut de fonctionnement, ni empêché l'organisme de toujours dégager une capacité d'autofinancement nette de l'ordre de 160 M€ par an entre 2014 et 2018, affectable au financement d'opérations d'investissement. L'objectif visant à dégager une épargne égale à 20 %, au moins, des produits de gestion a toujours été dépassé.

Les produits de gestion ont augmenté de 24,3 % (+140,7 M€) entre 2014 et 2018, sous l'effet principal de deux postes : les ressources fiscales propres nettes des restitutions (+44,6 %, soit +86,8 M€) et la fiscalité reversée (+98,6 %, soit +73,9 M€). En 2017, composé des impôts locaux et des autres impôts et taxes, le produit fiscal a été de 958 € par habitant. Il est supérieur de 201 € à la moyenne des 20 métropoles françaises (756 €). Avec une seule augmentation de taux sur la période (+0,4 % pour la cotisation foncière des entreprises (CFE) en 2014), la croissance des impôts ménages et de la CFE (+2,5 % par an entre 2014 et 2018) est à mettre au crédit de bases particulièrement dynamiques.

Les transferts conséquents de compétences et d'équipements ainsi que la création de services communs ont modifié en profondeur la composition de la section de fonctionnement du budget principal, avec un alourdissement considérable du poids des reversements correspondants dans l'excédent brut d'exploitation. Au total, les flux correspondants apportent une recette nette désormais supérieure à 50 M€ à la métropole, équivalente à un quart de l'excédent brut d'exploitation.

Comme toute commune et EPCI dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€, Bordeaux Métropole a été tenue de signer avec le représentant de l'Etat, un contrat de trois ans limitant la croissance annuelle de ses dépenses réelles de fonctionnement (+1,35 % dans son cas). En 2018, première année d'exécution du contrat, l'Etat a considéré que la métropole avait tenu son engagement. Obtenues en ajoutant les charges d'intérêt et les charges de gestion, les charges courantes ont augmenté de 39,3 % entre 2014 et 2018 (+148,3 M€), sous la pression des dépenses de personnel (+85,2 % ou +112,5 M€) et des charges à caractère général (+69 % ou +57,8 M€) : 80 % de ce surplus (118 M€) a été constaté en 2016, première année de mutualisation et de prise d'effet des transferts de compétences. A défaut d'informations plus détaillées, l'évolution des dépenses imputable à l'action propre de la métropole peut être approchée en retranchant du total des dépenses, les évaluations des charges transférées retenues au titre des transferts de compétences et de la création des services communs : après retraitement, les charges courantes de gestion ont augmenté seulement de 4,3 % (+16 M€) entre 2014 et 2018.

Entre 2014 et 2018, les dépenses d'équipement réelles² du budget principal, majoritairement constituées d'investissements directs (64 %), se sont élevées à 1,5 Md€³, soit 64 % du total de l'organisme, tous budgets confondus. Trois domaines d'action concentrent 77 % des investissements directs de la période (819 M€ sur 1 059 M€) : la voirie (41 %), l'urbanisme et l'habitat (24 %), l'administration générale et les moyens des services (12 %).

Le budget annexe des transports urbains de voyageurs retrace l'exploitation du réseau, dans le cadre d'une délégation de service public, et les opérations d'investissement. Le réseau s'appuie principalement sur trois lignes de tramway, quatre à partir de fin 2019, et sur 14 lignes de bus structurantes. En 2018, le nombre de voyageurs transportés, tous services confondus était de 167,6 millions dont 105,5 millions par le seul service de tramway. Après une progression de 20 % en deux ans, la fréquentation, hors vélos en location, est en avance de trois ans par rapport aux prévisions du contrat de délégation.

Entre 2014 et 2018, les dépenses d'équipement réelles du budget annexe des transports se sont élevées à 546 M€, soit 30 % des dépenses réelles de l'organisme tous budgets confondus. Les trois-quarts d'entre elles se rapportent au tramway et à son réseau. La période a été jalonnée par l'exécution d'une grande partie des travaux de la troisième phase d'extension du réseau de tramway d'un coût global d'environ 1 Md€. En 2018 et 2019, des premières dépenses relatives à de nouveaux projets ayant reçu l'aval du conseil métropolitain, comme la mise en service en 2023-2024 d'une première ligne de bus à haut niveau de service (BHNS) pour 150 M€, ont aussi été engagées. En tout, le plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2018 a programmé, sur les exercices 2018 à 2022, un effort d'investissement de 686 M€ sur le seul budget annexe. Il est probable que les dépenses réalisées, seront très en-deçà des prévisions, du fait des retards récurrents constatés dans le montage de ces projets, inhérents à leur complexité technique et juridique.

² Les dépenses d'équipement comprennent les immobilisations incorporelles, corporelles, en cours et les subventions d'équipement versées. Il s'agit des dépenses réelles d'investissement hors dépenses financières.

³ Milliard d'euros (Md€)

Dans leur réponse commune, les deux derniers ordonnateurs ont confirmé qu'à ce programme d'investissement, viendront s'ajouter des dépenses de maintenance et de renouvellement de l'ensemble des composantes patrimoniales du réseau, chiffrées à 150 M€ au PPI 2019 sur la période 2020-2025. Leur volume, qui traduit un changement soudain d'échelle par rapport aux dépenses de même nature identifiées jusque-là, est tel qu'il paraît difficilement envisageable sans renoncer à des projets d'investissements envisagés. Les sommes en jeu, ainsi que leurs conséquences sur l'équilibre budgétaire, commandent d'accorder aux dépenses de maintenance et de renouvellement du réseau et du matériel roulant une attention plus soutenue et plus constante, en les détaillant sur un horizon plus long de dix années, et en portant annuellement cette projection à la connaissance du conseil de métropole pour y être débattue. Les dépenses de transport sont directement supportées par l'EPCI, au moyen de trois ressources principales et sans aide extérieure significative : le chiffre d'affaires de l'activité, le versement transport (VT) constitutif de la première recette fiscale de l'organisme et dont le taux est fixé à son maximum depuis 2010, et enfin une subvention du budget principal.

Les activités de collecte et de traitement des déchets des ménages, y inclus les investissements nécessaires au traitement des déchets, sont individualisées au sein d'un budget annexe à caractère administratif. Quatrième ressource fiscale de l'EPCI, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), dont les taux ont été substantiellement relevés en 2016, fournit, en moyenne, 84 % des recettes de gestion de ce budget. Le service des déchets ménagers est celui qui emploie le plus d'agents, la collecte des déchets ménagers étant assurée en régie : 957 selon le compte administratif 2018 soit 17 % de l'effectif. Bénéficiaire d'une subvention en provenance du budget principal en 2014 et en 2015, l'équilibre de ce budget annexe n'a jamais soulevé de difficulté durant la période sous revue.

Le budget consolidé présente une situation favorable à fin 2018. En 2017, selon le site collectivites-locales.gouv.fr, l'encours de dette par habitant pour l'ensemble des budgets ne représentait, à Bordeaux Métropole, que 53 % de l'encours moyen des 20 métropoles : 866 € contre une moyenne de 1 616 €. Même si l'encours du budget consolidé s'est accru de 72,6 M€ entre 2017 et 2018 (+12 %), il restait, à fin 2018, à un niveau très soutenable, avec une capacité de désendettement inférieure à trois ans. Deux budgets polarisent, en moyenne, 96 % de l'encours : le budget principal (47 %) et le budget des transports (49 %). En 2019, l'encours de ces deux budgets s'est vraisemblablement accru très fortement en raison de la lourdeur du programme d'investissement.

En dépit d'absence d'imposition au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), l'organisme devra faire preuve de prudence dans ses futurs choix fiscaux, une grande partie des marges de manœuvre disponibles étant déjà utilisées, avec l'application des plafonds sur le taux du VT et sur le coefficient multiplicateur de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), un relèvement sensible des taux de TEOM en 2016, le quasi-doublement du taux de la taxe d'aménagement en 2015, et un taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) supérieur à la moyenne des métropoles. En outre, pour les deux principaux impôts locaux, les données aujourd'hui disponibles montrent que le bloc communal de Bordeaux Métropole collecte un produit par habitant supérieur à celui de deux autres blocs comparables en taille de population et proches géographiquement : la création éventuelle d'une part intercommunale de la TFPB devra donc être précédée d'une appréciation approfondie du niveau d'imposition à l'échelle du bloc communal.

Entre 2014 et 2018, les dépenses et les recettes de gestion du bloc communal ont progressé selon un rythme de croissance similaire à celui de la population. S'agissant des effectifs, les éléments disponibles tendent à montrer que les communes ont numériquement remplacé une partie des agents ayant rejoint la métropole. Même si la hausse globale des effectifs entre ces deux dates (+6,9 %) est aussi en cohérence avec la croissance de la population, il incombe à la métropole, dans son rôle de chef de file du bloc communal et du processus de mutualisation, d'identifier les motifs des recrutements.

La chambre a recommandé à Bordeaux Métropole de communiquer au conseil de métropole, une fois par an, un compte administratif et un état des effectifs consolidés au niveau du bloc communal. En réponse, la métropole a exprimé des réticences à mettre en œuvre cette recommandation, au nom du principe de libre administration des communes. Sans une telle démarche qui nécessite effectivement la coopération des villes, il apparaît difficile de constater les effets vertueux que le président en exercice prête à la nouvelle organisation du bloc communal, et qu'il est impossible aujourd'hui d'identifier à partir des informations fournies.

2 RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1. Soumettre au conseil métropolitain un bilan annuel de l'action du fonds d'intérêt communal (FIC), des contrats de co-développement (CODEV) et des fonds de concours ;

Non mise en œuvre

Recommandation n°2. Redéfinir le champ du dispositif conventionnel de re-délégation de la compétence voirie ;

Non mise en œuvre

Recommandation n°3. Planifier, avec les communes, les transferts de toutes les infrastructures manifestement d'intérêt métropolitain ;

Non mise en œuvre

Recommandation n°4. Enrichir le fichier de suivi des AC par commune, d'une approche actualisée donnant le détail précis, par nature, des dépenses et recettes transférées ;

Non mise en œuvre

Recommandation n°5. Renforcer le volet de suivi qualitatif de la commande publique en vue de mesurer l'efficacité, l'efficience et la qualité des services rendus ;

Mise en œuvre en cours

Recommandation n°6. Enrichir le bilan annuel sur la mutualisation d'une présentation historique du nombre d'agents transférés par domaine, par motif et par commune ;

Mise en œuvre en cours

Recommandation n°7. Renforcer significativement les dispositifs de contrôle de gestion en développant notamment des indicateurs d'efficacité et d'efficience par domaine mutualisé ;

Non mise en œuvre

Recommandation n°8. Supprimer les indemnités et les avantages acquis irrégulièrement versés ;

Non mise en œuvre

Recommandation n°9. Accroître, en liaison avec les six communes participant à la mutualisation du parc matériel, le nombre de véhicules de service mis en pool de façon à réduire la taille de la flotte globale ;

Mise en œuvre en cours

Recommandation n°10. Vérifier périodiquement la pertinence des autorisations de remisage à domicile ;

Mise en œuvre en cours

Recommandation n°11. Amortir tous les bâtiments publics ;

Non mise en œuvre

Recommandation n°12. Constituer des provisions dès l'ouverture d'une instance contentieuse ;

Non mise en œuvre

Recommandation n°13. Programmer les dépenses de maintenance et de renouvellement du réseau et du matériel roulant sur une période de dix ans, après un réexamen de la pertinence des durées d'amortissement appliquées ;

Non mise en œuvre

Recommandation n°14. Communiquer au conseil de métropole, une fois par an, un compte administratif et un état des effectifs consolidés au niveau du bloc communal.

Non mise en œuvre

3 LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de Bordeaux Métropole, à partir du 1^{er} janvier 2014. Ouvert le 9 janvier 2019 par l'envoi d'une lettre aux ordonnateurs en fonctions durant la période, ce contrôle s'intéresse aux effets de la transformation de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) en métropole au 1^{er} janvier 2015. Il s'inscrit dans les travaux de la formation inter-juridictions (FIJ) *Finances publiques locales* sur le thème de la mise en place des métropoles, qui donneront lieu à la publication d'un rapport public national.

À l'issue de l'instruction, les rapporteurs ont tenu avec les trois ordonnateurs qui se sont succédé, l'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières : le 16 septembre 2019 avec M. Vincent FELTESSE, le 27 septembre 2019 avec M. Alain JUPPE, et le 23 septembre 2019, avec M. Patrick BOBET, président en exercice.

La chambre a arrêté, au cours de sa séance du 23 octobre 2019, les observations provisoires. Le 6 mars 2020, après avoir examiné les réponses écrites apportées au rapport d'observations provisoires par les trois ordonnateurs, la chambre a arrêté le rapport d'observations définitives suivant.

4 BORDEAUX METROPOLE ET SON ENVIRONNEMENT

4.1 Un périmètre identique à celui de la CUB⁴

La métropole de Bordeaux a été créée au 1^{er} janvier 2015, sous le nom de Bordeaux Métropole, par le décret n° 2014-1599 du 23 décembre 2014 pris en application de l'article 43 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, dite loi MAPTAM⁵. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a succédé, à périmètre constant, à la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) née le 1^{er} janvier 1968⁶.

Unique métropole de la région Nouvelle-Aquitaine, quatrième métropole⁷ française en nombre d'habitants et huitième en superficie, Bordeaux Métropole jouit d'une attractivité démographique et économique qui ne se dément pas.

⁴ Voir en annexe 1, la liste des villes et le plan de la métropole

⁵ Cet article a créé l'article L. 5217-1 du CGCT.

⁶ en exécution de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines et instituant les communautés urbaines de Strasbourg, Lille, Lyon et Bordeaux

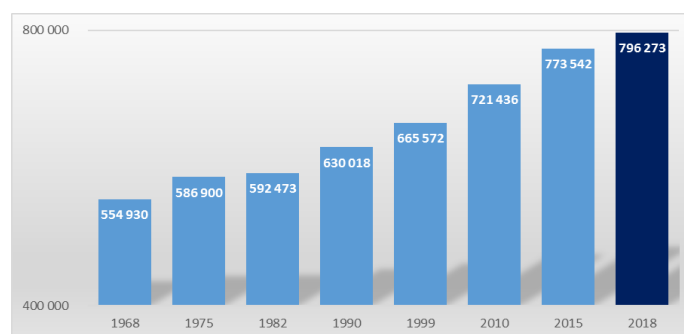
⁷ hors celle de Lyon collectivité territoriale à statut particulier

4.2 Une population en forte croissance au cours de la dernière décennie

4.2.1 Une population de presque 800 000 habitants qui augmente de 1,5 % par an

Au cœur du deuxième plus vaste vignoble de France et à proximité du littoral Atlantique, Bordeaux Métropole regroupe 28 communes réparties sur 578 kilomètres carrés (km²) et les deux rives de la Garonne. 26 sont situées dans l'unité urbaine de Bordeaux⁸, elle-même composée de 64 communes sur un territoire de 1 173 km². Avec une population de près de 800 000 habitants en 2018 dont 12 % d'étudiants, Bordeaux Métropole concentre environ la moitié de la population départementale. L'unité urbaine pourrait voir sa population dépasser un million d'habitants d'ici à 2030, sous l'effet d'un taux de croissance démographique presque deux fois supérieur à celui de la France⁹.

Graphique n° 1 : Évolution de la population de la métropole (CUB puis Bordeaux Métropole)



Source : INSEE

Le rythme d'augmentation de la population intercommunale observé depuis 1968 (+43 % en tout) s'accélère : +3 413 habitants par an entre 1968 et 1990, +3 950 entre 1990 et 1999, +5 079 entre 1999 et 2010 et +9 355 entre 2010 et 2018. Parmi toutes les métropoles, Bordeaux Métropole présente le deuxième plus fort taux de variation annuelle de population de 2011 à 2016 (+1,5 %), derrière Montpellier Méditerranée Métropole, grâce surtout au solde migratoire apparent¹⁰. Entre 2011 et 2016, ce solde migratoire représentait deux-tiers de la variation annuelle de la population¹¹. Selon l'agence d'urbanisme de la métropole *A'Urba*, entre 2011 et 2016, la moitié des nouveaux arrivants est originaire de la Nouvelle-Aquitaine (dont 50 % de la Gironde), un tiers du reste de la France hors Île-de-France et 17 % de l'Île-de-France.

⁸ Selon l'INSEE, l'unité urbaine est un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. L'ensemble de ces communes forme une agglomération multi-communale ou agglomération urbaine.

⁹ Selon l'INSEE, le taux de croissance de la population française hors Mayotte s'établissait à environ 0,5 % par an de 2009 à 2014 et à environ 0,4 % en 2015 et 2016.

¹⁰ Le solde migratoire apparent correspond à la différence entre le nombre de personnes entrées sur un territoire donné et le nombre de personnes qui en sont sorties au cours de la période considérée. Il est obtenu par la différence entre la variation totale de la population et le solde naturel.

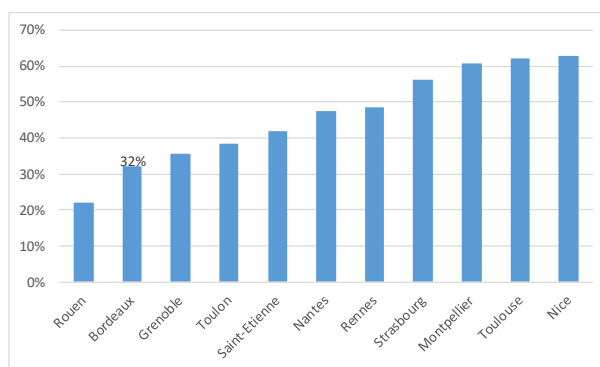
¹¹ Données INSEE

En plus de ses propres atouts, la métropole paraît tirer parti de l'attrait du département de la Gironde qui a accueilli, durant la même période, un tiers de la population supplémentaire de la région grâce à une croissance démographique de +1,4 % par an¹², très supérieure à celle de la région (+0,6 % par an¹³). Bruges est la commune-membre dont la croissance démographique est la plus dynamique (+ 22 % entre 2010 et 2015).

4.2.2 Une ville-centre qui regroupe près d'un tiers de la population

Neuvième commune de France, Bordeaux, la ville-centre regroupe près d'un tiers de la population métropolitaine (256 045 habitants), soit une part modérée en comparaison des métropoles équivalentes.

Graphique n° 2 : Part de la population de la ville-centre dans le total de la population métropolitaine



source : données INSEE

Entourée de dix communes dont la superficie est supérieure à 20 km², Bordeaux est la deuxième commune-membre la plus étendue de l'EPCI¹⁴ (49,36 km² soit 8,5 % de la surface métropolitaine), derrière Saint-Médard-en-Jalles (85,28 km²). Globalement plus forte pour les communes de la rive gauche, la densité excède 5 000 habitants au km² dans deux villes : Bordeaux et Talence.

4.2.3 Une population plutôt jeune et en situation d'activité

Un peu plus féminisée que la population française (53 % contre 51,5 %), la population métropolitaine est aussi plus jeune avec près d'un habitant sur trois (32 %) âgé de moins de 25 ans (29,4 % en France métropolitaine et 29,9 % en Gironde en 2015), et près de 8 habitants sur 10 (79 %) âgés de moins de 60 ans (73,6 % en France métropolitaine et 75,1 % en Gironde¹⁵).

¹² +1,1 point au titre du solde migratoire apparent et +0,3 au titre du solde naturel entre 2011 et 2016.

¹³ +0,4 % par an pour la France

¹⁴ EPCI : établissement public de coopération intercommunale

¹⁵ source : INSEE 2015

Les indicateurs de revenus et d'activité classent le groupement dans la première moitié, voire dans le premier tiers, des métropoles françaises.

Tableau n° 1 : Indicateurs de revenus et d'activité de Bordeaux Métropole et positionnement par rapport aux autres métropoles françaises

	Bordeaux Métropole	Classement	Moyenne	Meilleur(s) résultats	Moins bon résultat
Part des ménages fiscaux imposés en 2015, en %	58,3%	9 / 22	56,70%	65,2 % (grand Paris) 65,5 % (Orléans)	48,3 % (Saint-Etienne)
Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2015, en euros	21 433 €	6 / 22	20 824 €	22 174 (Grand Paris) 22 114 (Nantes)	19 075 (Saint-Etienne)
Taux de pauvreté en 2015, en %	14,1%	6 / 22	16,13%	11,9 % (Nantes)	19,5 % (Strasbourg)
Taux d'activité des 15 à 64 ans en 2015	72,1%	7 / 22	71,35%	76,5 % (Grand Paris) 74,1 % (Orléans)	66,6 % (Grand Nancy)
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2015	14,7%	10 / 22	15,12%	13 % (Rennes)	17,8 % (Montpellier)

Source : INSEE

Supérieur à celui du département de la Gironde (excepté pour les personnes âgées), le taux de pauvreté s'élève à 14,1 % des ménages. Selon l'agence d'urbanisme *A'Urba*¹⁶, ce taux englobe un quart des jeunes ménages. Tandis que 50 000 ménages de la métropole vivent sous le seuil de pauvreté, 41,7 % des ménages ne sont pas imposables.

Le niveau des revenus n'est pas homogène au sein de la métropole, la banlieue ouest affichant un revenu mensuel médian de 2 100 € à 2 318 €, très supérieur à celui des communes de la rive droite, compris entre 1 314 et 1 450 €.

4.3 Une agglomération en mutation

4.3.1 La LGV et la refonte de l'offre de transport ferroviaire

Depuis le 2 juillet 2017, la ligne à grande vitesse (LGV) a réduit le temps de trajet entre Bordeaux et Paris à 2 heures 10 minutes environ contre plus de 3 heures auparavant. Au cours du 2^{ème} semestre 2017, 2,7 millions de voyageurs ont emprunté la LGV, (+70 % par rapport au 2^{ème} semestre 2016), faisant de cette ligne la première de la façade Atlantique et la troisième de France.

Concomitamment à l'agrandissement et à la rénovation de la gare Saint-Jean de Bordeaux, aujourd'hui en capacité d'accueillir 18 millions de voyageurs par an, la mise en service de la LGV s'est accompagnée d'une refonte de l'offre ferroviaire régionale et transversale avec plusieurs effets notables : la révision de 80 % des horaires des 685 trains du réseau du transport express régional (TER), la mise en circulation de trains neufs, en particulier sur la ligne Bordeaux-Nantes¹⁷, l'intensification des fréquences sur plusieurs lignes comme celle reliant Bordeaux à Marseille, ou encore celle joignant Bordeaux Métropole à l'aire urbaine de La Teste-de-Buch - Arcachon.

¹⁶ source : « *Métroscopie bordelaise, chiffres-clés* », publié en octobre 2019 par *A'Urba*

¹⁷ source SNCF : dossier de presse intitulé SNCF en Nouvelle-Aquitaine bilan 2017 et perspectives 2018

Ligne régionale la plus fréquentée¹⁸, celle-ci assure le transport de 8 000 voyageurs par jour. Entre 2016 et 2017, le taux de fréquentation des lignes *intercités*¹⁹ passant par Bordeaux a augmenté de 20 %.

4.3.2 L'opération Euratlantique et les autres projets d'aménagement d'envergure

En lien avec le projet de LGV, l'aménagement de 738 hectares entourant la gare Saint-Jean, sur trois communes de part et d'autre de la Garonne (Bordeaux, Bègles, Floirac), a été confié à un établissement public d'aménagement (EPA) : Bordeaux-Euratlantique. Grâce à sa programmation²⁰ visant à renforcer la dimension européenne de l'agglomération, cette opération d'intérêt national (OIN) doit permettre de localiser 30 000 emplois, dont 15 000 emplois exogènes²¹, et de loger 50 000 habitants supplémentaires d'ici 2030. L'opération Euratlantique est présentée comme le plus gros programme d'aménagement urbain engagé en France financé par un investissement public de 100 M€, apporté par l'Etat (35 %), la métropole (35 %) et les trois villes concernées (30 %²²). Quatre grands équipements sont construits ou vont l'être dans le cadre de cette opération : la salle de spectacles Bordeaux Métropole Arkéa Aréna, la maison de l'économie créative en Aquitaine (MECA), le futur pont Jean-Jacques Bosc rebaptisé pont Simone Veil et la Cité numérique. Pour mener à bien ses projets démarrés en 2014, l'établissement public d'aménagement jouit du pouvoir d'initiative en termes de zone d'aménagement concerté (ZAC), d'outils de maîtrise foncière (préemption et expropriation) et de la faculté d'exonération de la taxe d'aménagement (hors part départementale) sous conditions. Les permis de construire sont, dans le périmètre de l'OIN, délivrés par l'Etat.

Deux opérations d'intérêt métropolitain (OIM) sont aussi en cours, chacune affichant l'objectif de créer 10 000 emplois d'ici 2030 :

- *Bordeaux InnoCampus* (210 hectares) en vue de créer et développer un pôle « *santé laser et biotech* », au sein du campus universitaire et des sites hospitaliers ;
- *Bordeaux Aéroparc* (400 hectares) en vue de favoriser, autour de l'aéroport, le développement de la filière aéronautique-spatial-défense (ASD).

Depuis 2010, plusieurs infrastructures ou grands équipements ont été mis en service : le pont Jacques Chaban-Delmas en 2013, le stade *Matmut Atlantique* en 2015, la Cité du Vin le 1^{er} juin 2016, la salle de spectacles Bordeaux Métropole Arkéa Aréna en janvier 2018 et la MECA en 2019. Un autre pont, le pont Simone Veil, devrait être construit au cours des prochaines années. En matière économique, la Cité numérique, ouverte à Bègles en octobre 2018, devrait regrouper à horizon 2022, 3 000 emplois dans le domaine du numérique.

¹⁸ Source : journal Sud-Ouest du 4 avril 2017 (« *Ligne Bordeaux-Arcachon : des trains en plus avec l'arrivée de la LGV* »)

¹⁹ *Intercités*, anciennement *Corail Intercités*, est la marque créée par la SNCF en janvier 2006, pour valoriser les trains de moyenne distance en France.

²⁰ Équipements publics, logements, bureaux, commerces, locaux d'activité, hôtels etc.

²¹ Il s'agit soit d'emplois nouveaux, soit d'emplois localisés auparavant en dehors de la métropole.

²² 20 % pour Bordeaux, 7 % Bègles et 3 % Floirac

Sont par ailleurs annoncées les rénovations du parc des expositions et de l'aéroport international, le huitième aéroport français avec presque 6,8 millions de passagers en 2018. Son trafic a plus que doublé en neuf ans (+107 %), grâce à une multiplication de l'offre de destinations. L'aéroport offrait plus de 20 liaisons aériennes quotidiennes en 2017²³.

4.3.3 Un rythme de construction dynamique qui ne suffit pas à dissiper les tensions du marché de l'immobilier

L'afflux récent de population stimule le secteur de la construction, comme en témoigne le nombre moyen de logements commencés entre 2014 et 2016 pour 1 000 logements en 2015, soit 20,1 : seules trois métropoles sur 22 connaissent un rythme de construction plus rapide²⁴. La part des logements vacants en 2015 était seulement de 5,5 %²⁵.

L'intercommunalité a lancé, en 2010, le programme « 50 000 logements » dans des secteurs desservis par les transports collectifs, avec des livraisons, en principe, étalées jusqu'en 2030. Pour répondre à l'ensemble des besoins, le projet, dont la mise en œuvre opérationnelle a été confiée à la société publique locale (SPL) *La Fab*, a retenu la clé de répartition suivante : 30 à 35 % de logements locatifs sociaux, 30 à 35 % de logements en accession à la propriété dont 5 à 10 % de logements abordables à prix maîtrisé (soit un prix de vente moyen de 2 500 par m² TTC, stationnement compris²⁶), et 30 à 40 % de logements privés.

En 2017 et en 2018, le marché relatif à l'immobilier de bureaux était plus dynamique qu'au cours des deux années précédentes, avec des volumes de transactions portant respectivement sur 165 000 m² et 149 000 m², contre des volumes de 111 800 m² en 2015 et 106 300 m² en 2016. En 2018, au vu de cet indicateur, Bordeaux était précédée par Lyon, Lille et Toulouse mais devançait Aix/Marseille²⁷. Bordeaux absorbe la moitié des investissements consacrés aux bureaux, commerces et entrepôts de la métropole, lesquels sont restés soutenus en 2017 (275 M€) dans la continuité des grosses opérations constatées en 2016 dans le cadre de Bordeaux-Euratlantique.

L'attractivité de la métropole renchérit mécaniquement les prix de l'immobilier. Selon le baromètre *Seloger.com*, les trois plus fortes hausses annuelles mesurées dans 81 villes françaises à la fin octobre 2018 concernaient trois membres de la métropole : Pessac (+16,4 %), Mérignac (+13,6 %) et Bordeaux (+12,7 %). Même si les prix paraissent maintenant refluer (-1,2 % au 3^{ème} trimestre 2018 par rapport aux trois mois précédents concernant le prix des appartements), la ville-centre se positionnerait au deuxième rang des villes les plus chères de France : après une hausse de 19 % en 24 mois, le prix moyen du m² s'établirait, au 1^{er} avril 2019, à 4 170 €/m² pour les appartements et à 4 322 €/m² tous biens confondus²⁸.

²³ source : direction générale de l'aviation civile (DGAC)

²⁴ source : Sitadel. Les trois premières sont Montpellier (24 logements commencés entre 2014 et 2016 pour 1 000 logements en 2015), Nantes (22,2) et Rennes (20,5).

²⁵ La moyenne des métropoles s'établissait à 7,64 %, en 2015. Seule, Nantes Métropole présentait un taux plus faible que Bordeaux Métropole (5,4 %).

²⁶ contre 4 300 €, en moyenne sur le territoire de la métropole selon l'état actualisé en 2019 du projet de mandature

²⁷ source : *A'urba* et Observatoire de l'immobilier d'entreprise.

²⁸ source : le baromètre immobilier des notaires, site meilleursagents.com, données issues des notaires et de l'INSEE

La chute de 40 % des ventes de logements neufs constatée au cours des trois premiers trimestres 2018 a été imputée à une flambée temporaire des prix.

4.3.4 Une économie locale créatrice d'emplois, mais au rayonnement encore limité

Environ 11 000 emplois nets ont vu le jour en 2017 dans le secteur privé sur le territoire métropolitain²⁹, dont une part relativement importante dans des implantations de nouvelles entreprises. En 2016, 12 000 des 28 300 offres d'emploi dénombrées en région Nouvelle-Aquitaine étaient proposées dans Bordeaux Métropole qui concentrait, en 2015, 62 % de l'emploi de la Gironde. Le nombre de ces offres était en progression de 30 % par rapport à 2015. Entre 2013 et 2017, parmi les métropoles (hors Paris), seule Nantes Métropole connaissait une croissance des créations d'emplois salariés du secteur privé plus rapide que celle de Bordeaux Métropole (+9,5 %), portée par les secteurs de l'aéronautique, l'espace et la défense, de la santé, du tourisme et des industries créatives. L'effectif salarié des entreprises privées atteignait 303 668 emplois fin 2017³⁰.

Le rapport sur les orientations budgétaires pour 2019 reprend des données de l'INSEE qui décrivent un rythme de création d'emplois salariés supérieur à la moyenne nationale, y compris pour les emplois privés.

Graphique n° 3 : Evolution de l'emploi salarié



²⁹ A comparer à +9 100 emplois nets en 2016, +5 100 en 2015 et +1 200 en 2014 (sources : article paru dans le journal La Tribune du 18 octobre 2018 selon données issues de la collectivité et de l'Urssaf).

³⁰ source : article du journal La Tribune intitulé « plus de 11 000 créations nettes d'emplois en 2017 dans la métropole bordelaise » paru le 18 octobre 2018

Outre le secteur vini-viticole³¹, l'économie bordelaise est traditionnellement très présente dans les domaines ASD (aéronautique, spatial et défense) qui continuent à se développer : le site internet de Bordeaux Métropole cite un chiffre d'affaires global de 8,5 Md€ (milliards d'euros), la présence de 1 600 entreprises actives, 120 000 emplois industriels et 8 500 chercheurs.

Trois autres filières se distinguent aussi par leur croissance :

- la santé avec la présence des leaders mondiaux du secteur autour d'un centre hospitalo-universitaire reconnu pour la qualité de sa recherche et d'un vivier de startups innovantes. Le site internet « *Invest in Bordeaux* » place le territoire au premier rang dans les secteurs de l'e-santé et de l'informatique hospitalière (1 200 emplois et 50 % du chiffre d'affaires national) ;

- le tourisme dont l'essor est illustré par l'accueil de près de 7 millions de visiteurs en 2017. Classée au premier rang des villes à visiter dans le monde selon *Lonely Planet* en 2017, Bordeaux propose de nombreux événements culturels, sportifs et festifs comme *Agora*, « *Bordeaux fête le vin* », « *Bordeaux fête le fleuve* » ou encore « *Océan Climax Darwin* ». Bénéficiant d'un ensemble urbain et architectural du XVIII^{ème} siècle inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, Bordeaux est la ville française, après Paris, qui compte le plus de bâtiments protégés (350 édifices classés ou inscrits aux monuments historiques). L'accessibilité du port de la Lune, placé en cœur de ville, aux navires de haute mer participe au développement touristique de Bordeaux : en 2019, 48 escales de paquebots de croisière étaient ainsi attendues. Autre élément positif, elle est aussi l'une des trois villes les plus actives dans l'organisation des congrès en France ;

- le numérique, avec un accent donné à l'aménagement numérique du territoire perçu comme un enjeu majeur d'attractivité : Bordeaux Métropole connaît aujourd'hui le rythme de déploiement de la fibre optique le plus rapide de France, avec un plan de développement proche de son terme, deux ans plus tôt que prévu. Selon une étude de février 2019 réalisée à sa demande, 11 % du millier d'entreprises interrogées³² se déclarent étroitement tributaires de la présence de la fibre et en feraient une condition de leur implantation.

L'Université de Bordeaux (90 000 étudiants dont 2 500 doctorants et 10 000 enseignants-chercheurs) est présentée comme l'un des vecteurs de créativité avec 700 M€ investis au profit de programmes innovants de l'université et une hausse de 27 % du nombre d'étudiants depuis 2001³³. Elle se positionnait au premier rang des universités françaises, dans le domaine informatique, dans le classement de Shanghai de 2015³⁴. Deux pôles de compétitivité sont présents dans la métropole, permettant des interactions entre le monde de la recherche universitaire et les acteurs économiques : *Aérospat Valley* et *Optique-Laser*.

³¹ 23 bouteilles de vin de Bordeaux par seconde sont exportées dans le monde.

³² Elles représenteraient 32 000 emplois et 2,7 Mds€ (milliards d'euros) de PIB.

³³ source : délibération 2016-425 du 8 juillet 2016 et son annexe sur la stratégie de Bordeaux Métropole en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation.

³⁴ Les principaux sites d'enseignement et de recherche se trouvent à Bordeaux, Pessac, Talence, Gradignan et Mérignac. Sur une surface de 235 hectares, le domaine universitaire réunit 55 % des effectifs de l'enseignement supérieur de la métropole.

Le document stratégique voté par le conseil communautaire en 2016 en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation insiste sur la présence d'autres lieux de collaboration : le *Cluster TIC Santé*³⁵ pour les sciences et technologies de la santé, *Bordeaux French Tech aquitain* dans le digital-numérique, ou encore le pôle CREADh pour la transition écologique en ville.

Malgré tous ces atouts, une étude de 2015³⁶ constate que le rayonnement économique de Bordeaux Métropole reste encore limité : absent des classements internationaux de référence (Quality of Living de Mercer, Global location trends de PwC, Worlds's Most Inventive Cities, Forbes, etc.), l'EPCI se classe, à l'aune du PIB, au 46^{ème} rang des métropoles en Europe. L'étude prévoyait le lancement d'une marque, *Magnetic Bordeaux*, recouvrant une stratégie partagée de positionnement du territoire, assortie d'un plan d'actions. En 2019, une nouvelle étude est prévue pour mesurer les évolutions par rapport au diagnostic initial.

4.3.5 Une qualité de vie appréciée malgré des difficultés croissantes de transport

Fréquemment bien placée dans les sondages d'opinion sur les lieux de vie préférés des français³⁷, Bordeaux et son agglomération proche souffrent de problèmes chroniques de transport. En dépit d'un réseau de bus et de tramway dense³⁸, toujours plus utilisé (+7,8 % entre 2012 et 2014), l'usage des transports en commun demeure en-deçà de la moyenne des 12 autres métropoles françaises de plus de 400 000 habitants : 159 voyages par an en transports collectifs urbains, dont 100 en tramway, à comparer à une moyenne de 190 en 2012³⁹.

La part de la voiture dans les déplacements reste encore majoritaire dans la métropole⁴⁰. Une étude réalisée à partir des GPS « *Tom Tom* » place la ville-centre au troisième rang des villes les plus embouteillées de France, derrière Marseille et Paris, avec un niveau de congestion de 31 % en 2016, en hausse de quatre points par rapport à 2015⁴¹.

Longue de 44 kilomètres (km), la rocade qui entoure le cœur de l'agglomération est également le lieu de passage obligé de tout le trafic autoroutier Nord-Sud. Variant entre 80 000 et 145 000 véhicules par jour, le trafic de la rocade comprendrait ainsi 5 à 15 % de poids lourds et 15 à 20 % de trafic de transit. Selon la direction interdépartementale des routes Atlantique, le pont François Mitterrand qui enjambe la Garonne au Sud-Est de Bordeaux Métropole a, par exemple, été emprunté par 132 000 véhicules par jour en 2018 dont 14 % de poids lourds (+7 % par rapport à 2013)⁴².

³⁵ Un cluster correspond à une concentration géographique et interconnectée d'entreprises, de fournisseurs, et d'institutions dans un domaine particulier, en l'espèce les technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le domaine de la santé.

³⁶ Cette étude de l'attractivité économique (effective et perçue) du territoire métropolitain a été réalisée par un organisme de conseil. Elle s'inscrivait dans une démarche globale portée avec Bordeaux, la Chambre de commerce et d'industrie Bordeaux Gironde et *Invest in Bordeaux* (agence de développement économique créée en 1996).

³⁷ Selon *Institut think*, Bordeaux était la ville préférée des français pour travailler entre 2014 et 2016.

³⁸ 90 % des habitants de la métropole résident à moins de 300 mètres d'un arrêt de bus et 25 % à moins de 400 mètres d'une station de tramway.

³⁹ source : *A'urba*

⁴⁰ Selon *A'urba*, 8,3 millions de kilomètres (km) sur les 11 millions parcourus chaque jour, dans la métropole, le sont en voiture.

⁴¹ source : Etude *traffic index*. Ce taux de congestion signifie que le temps de déplacement des automobilistes est rallongé de 31 % par rapport à une situation normale (circulation fluide) pour n'importe quel voyage, n'importe où dans la ville, à tout moment. Ce taux placerait la ville centre parmi les 86 villes les plus embouteillées dans le monde.

⁴² source : <http://www.dir.atlantique.developpement-durable.gouv.fr> (rocade : comptage sortie 22).

Depuis trois décennies, est évoquée, sans résultat concret, la question du grand contournement autoroutier de Bordeaux, précisément en vue d'écarter le trafic de transit. Mais ce projet n'est toujours pas décidé alors que le rapport du conseil d'orientation des infrastructures de janvier 2018 (dit rapport Duron), a confirmé que l'élargissement à deux fois trois voies de la rocade, aujourd'hui quasi finalisé, ne résoudra pas les problèmes de congestion.

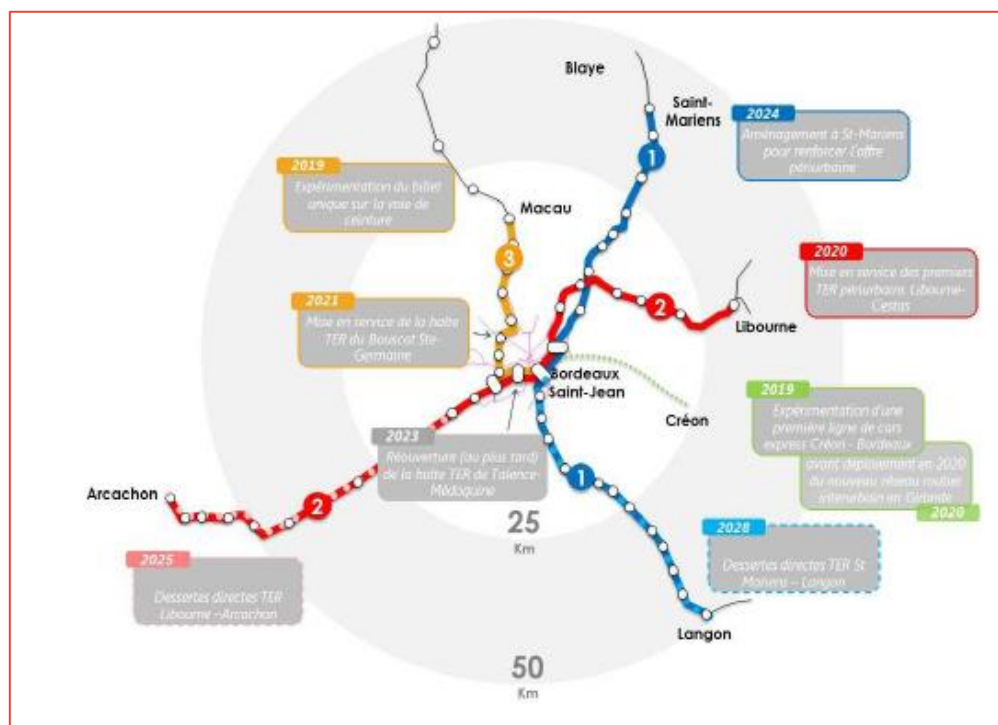
Inauguré en 2003 avec l'ouverture d'une première ligne, le réseau de tramway connaît une troisième phase d'extension concrétisée notamment par la mise en service progressive d'une quatrième ligne, à compter de 2019 (ligne D entre Quinconces et Eysines, puis prolongée jusqu'à Saint-Médard-en-Jalles). A son terme, en 2022, cette troisième phase rajoutera 33 km de ligne aux 44 km déjà existants. D'autres extensions de lignes sont envisagées à horizon dix ans, pour relier notamment Gradignan à Saint-Médard-en-Jalles et le centre-ville de Bordeaux à l'aéroport. La stratégie globale de mobilité à dix ans table sur le développement de bus à haut niveau de service (BHNS), dont 50 % des voies en partie urbaine sont en site propre, le premier devant raccorder Saint-Aubin du Médoc à la gare SNCF de Bordeaux sur 21 km. Présenté comme un moyen de transport intermédiaire entre un bus traditionnel et le tramway, ce moyen de locomotion présente un coût de mise en service nettement plus faible que celui du tramway : environ 7,5 M€ au km⁴³ contre 25 M€ pour le tramway selon l'ordonnateur. Une deuxième ligne pourrait être ouverte entre Bassens et le campus, favorisant les liaisons inter-périphéries sans passer par le centre de Bordeaux.

Pour alléger le trafic automobile, la métropole s'est associée à la région pour cofinancer un réseau de cars express (0,5 M€ en 2019) : à titre expérimental, une première ligne entre Bordeaux et Créon a été ouverte au 1^{er} septembre 2019, et d'autres devraient l'être prochainement (entre Bordeaux et Libourne ou encore entre Bordeaux et Saint-André-de-Cubzac). La délibération du 21 décembre 2018 qui approuve cette mesure, énonce, en plus, le principe d'un soutien financier aux projets d'investissement pilotés par la région sur les infrastructures du réseau ferroviaire, pour améliorer l'offre de desserte des gares métropolitaines et développer, sur un rayon de 50 kilomètres autour de Bordeaux, un « *RER métropolitain* » d'ici 2028⁴⁴. Celui-ci se matérialisera notamment par des lignes de TER reliant directement des communes girondines situées de part et d'autre de Bordeaux (Cestas-Libourne en 2020, Libourne-Arcachon en 2025, Saint-Mariens-Longon en 2028)⁴⁵, et par des réouvertures de gare dans la métropole dès 2022-2023 au Bouscat (Bouscat-Sainte-Germaine), et à Talence (Talence-Médoquine).

L'incitation aux déplacements dits « *doux* » (vélo et piétons) est affichée comme une autre priorité en matière de transports, avec la publication d'un deuxième plan vélo 2017-2020 doté d'un budget de 70 M€, destiné à porter à 15 % la part des déplacements effectués avec ce moyen de locomotion. Ramené à la population, il s'agirait du budget le plus élevé de France. La métropole et sa ville-centre ont été classées sixième ville « *amie du vélo* » au monde dans le Copenhagenize Index 2017.

⁴³ coût au kilomètre pour un réseau électrifié. Ce coût au kilomètre serait ramené à 5 M€ avec des bus alimentés au gaz. 10.3.1.3 4.4.1.1

⁴⁵ Au moyen de travaux de « *diamétralisation* », soit de mise en correspondance de deux lignes en vue d'en créer une seule

Schéma n° 1 : Projet de « RER métropolitain »

Source : feuille de route Région Nouvelle-Aquitaine-Bordeaux Métropole

Selon une étude récente de la chambre de commerce et d'industrie, les difficultés de transport dans l'agglomération sont aujourd'hui perçues comme un frein au développement économique et de l'emploi.

4.4 Les relations institutionnelles

4.4.1 Avec les collectivités territoriales de son entourage

4.4.1.1 Des actions de coopération avec la région Nouvelle-Aquitaine, principalement en matière économique et de transports

Les actions de coopération avec la région Nouvelle-Aquitaine concernent essentiellement le champ économique, l'enseignement supérieur et les transports.

En matière de développement économique, la métropole a contribué à deux documents régionaux : le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et le schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDET).

Le conseil de métropole a formellement approuvé le 16 décembre 2016 le SRDEII qu'il a complété d'une « *feuille de route pour l'action économique de Bordeaux Métropole* », présentée comme la partie opérationnelle du document applicable à son territoire. Créé par l'article 2 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe, le SRDEII remplace le schéma régional de développement économique (SRDE), en tant que document énonçant les grandes orientations stratégiques d'une région en matière économique. En particulier, « *il organise, sur le territoire régional, la complémentarité des actions menées par la région en matière d'aides aux entreprises avec les actions menées par les collectivités territoriales et leurs groupements* ». Les objectifs et les moyens d'actions de la métropole sont décrits dans une série de plans particuliers dans les domaines de l'emploi (septembre 2017), de l'artisanat (septembre 2017), du commerce (mars 2018) et préalablement dans le domaine de l'économie sociale et solidaire (juillet 2016).

Bordeaux Métropole a poursuivi la coordination des documents de planification avec le conseil régional, en produisant, à la demande du président de région, une contribution spécifique au schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDET), délibérée le 9 novembre 2018. Créé également par la loi NOTRe (article 10), ce schéma fusionne plusieurs documents sectoriels ou schémas existants : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), schéma régional de l'intermodalité (SRI), schéma régional climat air énergie (SRCAE) et schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Les services des deux organismes collaborent aussi pour répondre aux sollicitations de leurs partenaires (entreprises, clusters et pôles de compétitivité, écosystèmes, etc.). Deux dossiers ont été mis en avant pour illustrer leurs actions concrètes de coopération :

- la rédaction d'un projet de convention d'objectifs entre Bordeaux Métropole et le grand port maritime de Bordeaux en vue de faire bénéficier ce dernier d'un élargissement territorial. Ce dossier devrait déboucher sur la signature d'un contrat de projet approuvé par la métropole, le conseil départemental de la Gironde et le conseil régional ;
- l'actualisation du pacte d'actionnaires des collectivités détentrices du capital de la SAEML⁴⁶ *Route des lasers*, dont la mission est d'initialiser et de financer des projets immobiliers au profit d'entreprises de haute technologie liées à la filière optique lasers.

Dans le domaine des transports, une feuille de route commune pour le développement d'un réseau express régional métropolitain et pour la création d'un réseau de cars express a été adoptée par le conseil métropolitain le 21 décembre 2018⁴⁷. Membre du syndicat mixte intermodal *Nouvelle-Aquitaine mobilités*⁴⁸, Bordeaux Métropole contribue aussi à la réflexion partenariale pilotée par l'un de ses satellites sur le Grenelle des mobilités et la charte des mobilités⁴⁹ : l'agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine (A'urba).

⁴⁶ société anonyme d'économie mixte locale.

⁴⁷ 4.3.5

⁴⁸ 4.5.1.1

⁴⁹ La charte reprend l'engagement des principaux acteurs de la mobilité dans l'agglomération bordelaise, dont la métropole, en cohérence avec les vingt principes de changement du modèle de mobilité issus du grenelle des mobilités.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, Bordeaux Métropole est associée aux instances de gouvernance chargées de la mise en œuvre du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation de la région Nouvelle-Aquitaine (SRESRI), notamment le comité consultatif régional de recherche et du développement technologique (CCRDT) et la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). La métropole est également partenaire de la région dans le cadre de l'opération Campus⁵⁰.

4.4.1.2 L'absence de réelle coopération avec le département de la Gironde

Aucune action de coopération entre le département de la Gironde et la métropole bordelaise n'a été signalée, ni l'existence de démarche visant à développer leur collaboration. L'ancien président du conseil de Bordeaux Métropole avait lancé l'idée « *d'assises du territoire* », sans traduction concrète pour le moment.

4.4.1.3 Le démarrage de coopérations avec les EPCI et les communes de la région

La coopération avec d'autres EPCI a été amorcée en 2016, avec la création d'une direction des coopérations et des partenariats métropolitains. Deux protocoles pluriannuels de coopération ont été signés en 2017 et en 2018 avec deux communautés d'agglomération dotées d'une identité rurale et/ou péri-urbaine : Val-de-Garonne Agglomération pour la période 2018-2020 qui regroupe 43 communes du Lot-et-Garonne et la communauté d'agglomération du libournais (CALI) pour la période 2017-2020. Les domaines de coopération des deux conventions présentent un socle commun : la logistique alimentaire durable (comment acheminer des produits agricoles de qualité au sein de l'aire métropolitaine), la mobilité et la complémentarité de l'offre résidentielle, l'attractivité et le rayonnement territorial. Tandis que la convention passée avec Val-de-Garonne mentionne, en plus, la transition énergétique territoriale, celle signée avec la CALI stipule des actions communes dans l'accueil et la mobilité des populations, le développement économique et touristique, les approvisionnements en circuits courts et la valorisation des ressources locales. La convention avec Val-de-Garonne envisage la possibilité d'élargir la coopération avec les EPCI environnants. Peu contraignantes, aucune des deux conventions ne stipulent de financement, ni d'objectif précis.

Un protocole de coopération a été signé le 24 juin 2019 avec Mont-de-Marsan Agglomération, associant en plus la ville de Bordeaux. Plus ciblé que les deux précédents, le contrat ne retient que deux axes, la culture et la promotion touristique, autour de propositions d'actions concrètes. D'autres échanges sont en cours avec les deux communautés d'agglomération du Bassin d'Arcachon.

Des conventions de coopération ont directement été signées avec deux communes autour des thèmes de l'attractivité territoriale au sens large (enseignement supérieur et recherche, offres touristiques et partage d'innovations) et du développement culturel et patrimonial : Angoulême (Charente) du fait de sa desserte par la LGV, et Saintes (Charente-Maritime). Dans la même logique, un protocole de partenariat a été signé le 3 juillet 2019 avec Limoges et Bordeaux dans les domaines de la culture et de la mobilité.

⁵⁰ Lancée en 2008, cette opération de longue haleine dont le coût est estimé à 538 M€ vise à rénover le patrimoine immobilier du campus universitaire, et à le réintégrer dans la métropole afin de renforcer l'attractivité de l'Université.

4.4.2 Des coopérations avec les autres métropoles françaises centrées sur le numérique

Les échanges avec d'autres EPCI français concernent surtout le secteur du numérique. Les directeurs des systèmes d'information (SI) de la ville de Paris et cinq métropoles (Lyon, Bordeaux, Nice Côte-d'Azur, Angers-Loire Métropole) ont engagé, en 2018, une démarche pour étudier l'opportunité et les modalités d'un travail inter-collectivités dans ce domaine. Celle-ci se veut en cohérence avec le programme DCANT 2018-2020 (développement concerté de l'administration numérique territoriale), qui porte l'ambition d'une « *administration numérique en mode plateforme* ».

4.4.3 Les coopérations internationales

4.4.3.1 Dans le cadre de réseaux ou de programmes européens

Bordeaux Métropole est membre des grands réseaux de coopération internationale entre collectivités locales pour le développement des échanges entre territoires comparables : *Cités Unies France*, l'association internationale des maires francophones, *Eurocities*, « *smart cities*⁵¹ » ou encore BEST (Benchmark européen des services publics territoriaux). La direction des relations internationales, commune à la métropole et à la ville centre, suit les divers accords de coopération. Là encore, les échanges portent surtout sur le numérique et les usages innovants. A titre d'exemple, le projet « *sharing citie* », auquel la métropole participe, vise à concevoir et mettre en œuvre des projets pilotes démontrant l'intérêt de la filière numérique pour les villes et leurs habitants. Contribuant à des groupes de travail montés par l'association Open data France dont elle est membre fondateur, elle coopère à l'organisation de « *RoboCup 2020* » qui aura lieu à Bordeaux, événement technologique important dans les domaines de la robotique et de l'intelligence artificielle.

Elle est aussi impliquée dans différents programmes soutenus par la Commission européenne, notamment :

- *Handshake* pour le développement d'actions en lien avec le vélo ;
- *AtlaS-WH* qui réunit cinq villes européennes dont une partie du territoire a été classée dans le patrimoine mondial par l'UNESCO ;
- *In-Focus* qui mobilise dix villes européennes, en vue d'arrêter des stratégies de « *spécialisation intelligente* » favorisant l'innovation grâce à de nouveaux modes de collaboration.

4.4.3.2 Avec des agglomérations étrangères

Trois des quatre partenariats bilatéraux passés avec de grandes agglomérations étrangères participent à une logique d'aide au développement : León (Mexique/Etat du Guanajuato) depuis 2011, Hyderabad en Inde (Etat du Telangana) depuis 2015, et la communauté urbaine de Douala au Cameroun, depuis 2016.

⁵¹ villes intelligentes

Les échanges portent sur les questions de mobilité, d'aménagement urbain, de développement économique et de gouvernance. Des experts techniques de Bordeaux Métropole sont intervenus sur la question des mobilités à León en 2013-2014 (émergence d'un projet de « *bus rapid transit* » - *Unebus*), à Hyderabad en 2015-2016 (étude d'un projet de tramway au profit de la ville d'Hyderabad) et à Douala en 2017-2018 (plan de mobilité urbaine et soutenable).

Le quatrième partenariat a été signé le 27 mai 2017 avec la ville japonaise de Fukuoka⁵² et le Fukuoka directive council et Technowest⁵³ pour accompagner le développement d'entreprises innovantes des deux villes.

4.4.4 Les relations avec l'Etat

4.4.4.1 Le pacte métropolitain d'innovation passé avec l'Etat

Le pacte de 2016, passé entre l'Etat et les métropoles, identifie des engagements conjoints autour de quatre objectifs principaux : renforcer le rôle et la place des métropoles ; encourager leurs projets de développement durable et les stratégies d'innovation ; favoriser l'alliance des territoires ; et les mettre en réseau pour accroître leur rayonnement au plan international. Au plan local, son application est déclinée dans un autre document centré sur les projets des deux opérations d'intérêt métropolitain (OIM)⁵⁴ : le pacte métropolitain d'innovation du 9 mars 2017, assorti d'un financement prévisionnel de 19 M€, dont une participation financière de 10,3 M€ du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL). L'Etat a complété sa contribution financière d'une aide méthodologique à la programmation d'une dizaine d'actions mises en œuvre depuis 2018, regroupées autour de trois volets : un volet ingénierie dite innovante ; un volet coopération territoriale ; et un volet investissement avec des participations à des dépenses de voirie, de voies de circulation douce (vélo) et d'équipement du premier itinéraire BHNS⁵⁵ au sein des deux OIM.

Au cours de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a regretté le défaut d'adaptation des délais d'instruction des décisions d'urbanisme ou environnementales relatives aux OIM, jugés parfois dissuasifs par des opérateurs économiques.

4.4.4.2 Une délégation de l'Etat pour les aides au logement

En application des dispositions de l'article L. 5217-2 (alinéa II) du code général des collectivités territoriales (CGCT), Bordeaux Métropole dispose d'une délégation de l'Etat, renouvelée à deux reprises depuis 2005 jusqu'en 2021, couvrant l'ensemble des aides destinées au logement locatif social et à la réhabilitation de l'habitat privé.

⁵² Fukuoka, capitale de la province du Kyushu, est jumelée avec la commune de Bordeaux depuis 1982.

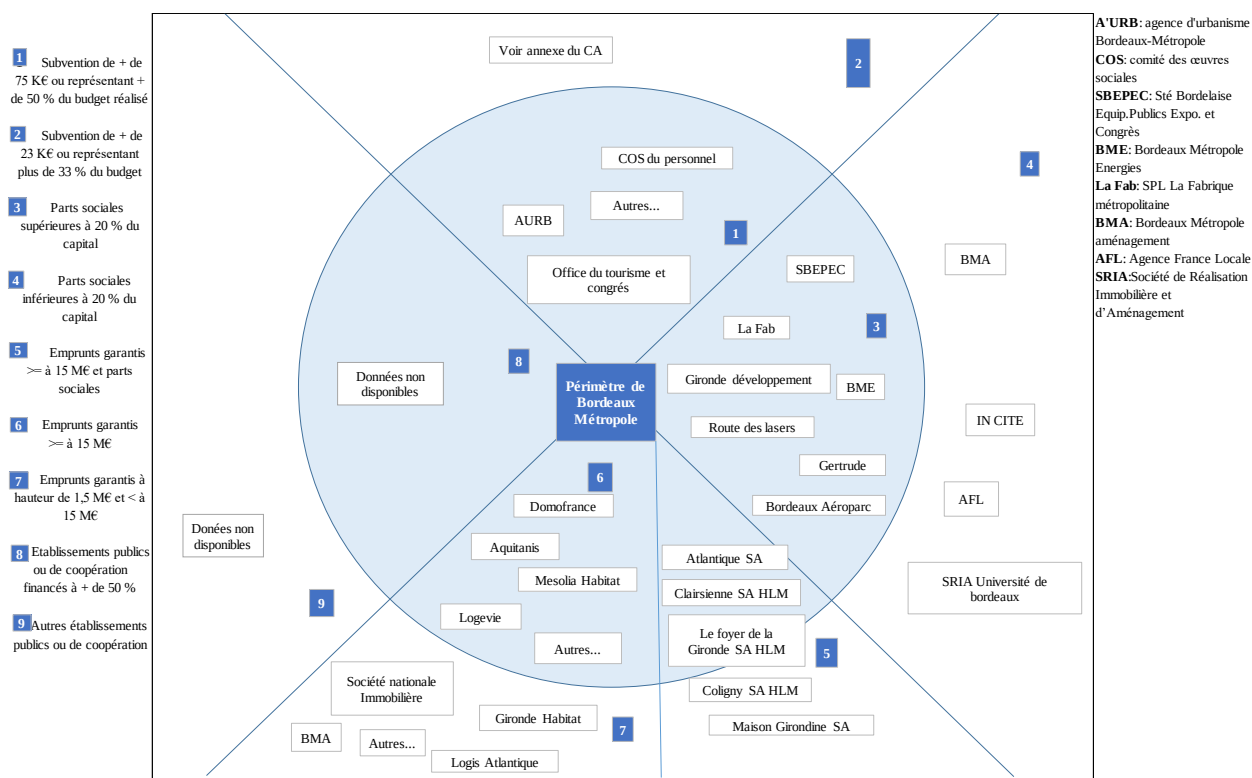
⁵³ Technopole de la métropole dont le but est l'accompagnement personnalisé d'entreprises dans leur processus de création et de développement. Depuis 2004, 205 start-ups ont bénéficié de cet accompagnement.

⁵⁴ 4.3.2

⁵⁵ 4.3.5

4.5 Les relations financières avec les principaux partenaires de la métropole

Schéma n° 2 : Les relations financières avec les principaux satellites et partenaires de la métropole en 2018 (subventions, participations ou emprunts garantis)



Sources : CRC d'après annexe IV B8.1.1 du compte administratif 2018 (pages 315 à 325) et annexe IV B10 du compte administratif 2018 (pages 348 à 352) du budget principal⁵⁶

4.5.1 Les principaux satellites et partenaires de la métropole

4.5.1.1 Les établissements publics créés par la métropole et les principaux organismes de regroupement dont la métropole est membre

Bordeaux Métropole a créé deux établissements publics qui lui sont rattachés :

Tableau n° 2 : Etablissements publics créés par la métropole

Nom de l'établissement	Catégorie d'établissement	Date de création	Date de délibération	Nature de l'activité
Marché d'intérêt national de Bordeaux Brienne	Régie dotée de la personnalité morale et financière	24/09/1975	18/09/1974	SPIC
PARCUB - Gestion des parkings		28/06/2005	05/04/2004	SPIC
PARCUB - Gestion de la fourrière		28/06/2005	05/04/2004	SPA

Source : annexe IV B11.2 (page 355) du compte administratif 2018

⁵⁶ Aucun satellite ou partenaire n'est identifié dans les budgets annexes.

La régie communautaire d'exploitation de parcs de stationnement, dénommée PARCUB, est un établissement public local doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière : depuis 2004, elle assure l'exploitation de l'ensemble des parcs de stationnement publics intercommunaux, à l'exception de ceux délégués à un prestataire privé, soit aujourd'hui, 31 parkings pour un total de 13 437 places réparties sur 7 communes ; depuis 2011, elle est aussi chargée de l'exploitation de la fourrière automobile. En 2016, PARCUB a repris la gestion de trois parkings appartenant auparavant à la ville de Bordeaux (Victor Hugo, Alsace Lorraine et allées de Chartres), et gérés jusque-là par une autre SAEML, la société des grands garages parkings de Bordeaux (SGGPB).

Créé en 1963, le marché d'intérêt national (MIN) de Bordeaux Brienne est un site réservé aux professionnels, dédié à la distribution des produits alimentaires frais et non alimentaires. Il regroupe les activités d'opérateurs grossistes, producteurs, prestataires de services et acheteurs des secteurs alimentaires et horticoles. Les MIN ont été créés en France par décision réglementaire de l'Etat à partir des années 50. L'article L. 761-2 du code de commerce laisse aux communes ou groupements de communes abritant le lieu d'implantation des MIN autres que ceux organisés directement par l'Etat, le soin d'assurer leur aménagement et leur gestion, en régie ou par la désignation d'une personne morale publique ou privée.

La métropole est membre de nombreux organismes de regroupements et contribue financièrement annuellement à leur fonctionnement. Deux de ces organismes perçoivent une aide métropolitaine substantielle : le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) avec une subvention de plus de 60 M€ appelée à croître et le SIVOM⁵⁷ de la rive droite chargé de la gestion de la collecte et du traitement de déchets ménagers (8,8 M€). Elle a adhéré au syndicat mixte intermodal appelé Nouvelle-Aquitaine Mobilités, créé en juillet 2018, en application des dispositions de l'article L. 1231-10 du CGCT⁵⁸. Associant la région et 22 EPCI ou communes, celui-ci « *a pour objectif le développement, la facilitation et la promotion des transports en commun et l'intermodalité sur son périmètre* ».

Tableau n° 3 : Principaux organismes de regroupement auxquels adhère la métropole en 2018 (contribution supérieure à 200 K€)

En €	Date d'adhésion	Montant du financement	Mode de participation
Service départemental d'incendie et de secours SDIS	30/07/1999	60 035 251	Contribution obligatoire
Syndicat intercommunal à vocation multiple de la rive droite	01/01/1968	8 828 300	Frais de ramassage et traitement des déchets exposés des communes membres de la communauté - 2 membres
Syndicat Départemental d'Energie Electrique de la Gironde - SDEEG	10/07/2015	609 747	Contribution financière au budget du syndicat - 194 membres
Syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise - SYSDAU	02/06/1995	595 000	Contribution financière au budget du syndicat - 9 membres
Syndicat intercommunal du Gua	12/05/1975	405 281	Contribution financière au budget du syndicat - 3 membres
Syndicat intercommunal des bassins versants Artigues et Maquelin SIBVAM	25/03/2016	340 827	Contribution obligatoire - 3 membres
Syndicat Mixte pour la gestion de l'aire intercommunale d'accueil des gens du voyage du Pian Médoc	10/04/2015	225 000	Contribution financière au budget du syndicat - 2 membres

Source : annexe IV B11.1 du compte administratif 2018 (pages 353 à 354)

⁵⁷ syndicat intercommunal à vocation multiple.

⁵⁸ « Sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord, deux ou plusieurs autorités organisatrices de transports peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transports afin de coordonner les services qu'elles organisent, de mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés. »

4.5.1.2 Les autres organismes

Trois organismes associatifs concentrent les trois-quarts des aides attribuées aux associations : l'office du tourisme de Bordeaux devenu métropolitain en 2016 (1,9 M€ en 2016 puis 2,7 M€ en 2017, 3 M€ en 2018), le comité des œuvres sociales du personnel (1,3 M€ en 2017, 1,7 M€ en 2018) et l'agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine *A'urba* (4,4 M€ en 2017 et 2018).

Bordeaux Métropole détient aussi des participations dans trois sociétés publiques locales (SPL), dans des SAEML, une fondation et dans deux sociétés anonymes⁵⁹.

Tableau n° 4 : Principales participations dans des sociétés hors logement en 2018

Organismes	Statut	Date	Montant en €	% détenu	Encours de dettes financières	Mission
Sté Bordelaise Equip.Publics Expo. et Congrès (SBEPEC)	SPL	01/01/1987	182 938,82	80%	-	Chargée de la gestion des équipements publics d'expositions et de congrès pour Congrès Exposition Bordeaux.
SPL Bordeaux Aéroport	SPL	27/02/2012	250 000,00	50%	40 947 000,00	Accueille les entreprises d'excellence de l'aéronautique-spatial-défense.
SPL La Fabrique métropolitaine (la Fab)	SPL	08/02/2012	1 186 000,00	59%	33 986 000,00	Prestations et études pour la mise en œuvre opérationnelle du programme Habiter, s'épanouir, 50 000 logements accessibles par nature.
Bordeaux Métropole Energies (BME)	SAEML	25/07/2017	105 544 280,14	76%	-	Maison mère de Gaz de Bordeaux et Régaz. Développe des offres liées à la transition énergétique, à commencer par la rénovation énergétique. Au cœur de la politique énergétique de Bordeaux Métropole, qui a l'ambition d'être une des premières métropoles à énergie positive d'ici 2050.
Route des lasers	SAEML	14/09/2006	3 429 900,00	22%	37 142 000,00	L'acquisition, l'aménagement, la construction et la gestion des biens immobiliers permettant l'accueil industriel et tertiaire des entreprises principalement dans le cadre de la filière optique-laser et photonique.
Bordeaux Métropole aménagement (BMA)	SAEML	13/12/2001	525 186,86	13%	15 479 000,00	Assure la maîtrise d'ouvrage d'aménagement dans le cadre de concessions publiques. (ZAC) "Cœur de Bastide" et "Bastide Niel" à Bordeaux, les ZAC du centre-ville, de Talence, de Saint-Médard-en-Jalles et de Mérignac et celle du Quai Chaigneau-Bichon à Lormont.
Gironde développement	SAEML	01/01/1980	522 838,68	22%	-	Ingénierie, études techniques
Gertrude	SAEML	16/11/1979	303 221,10	51%	45 000,00	Développe, installe et assure la maintenance de systèmes informatiques experts sur-mesure dans le domaine du transport.
IN CITE	SAEML	01/01/1969	25 204,00	13%	50 405 000,00	La construction, la vente, la division, la gestion d'immeubles
Fondation Bordeaux Université	Fondation	11/10/2010	250 000,00		-	Crée la relation entre l'entreprise et ses établissements fondateurs, sur le territoire.
Agence France Locale (AFL)	SA	15/01/2015	4 044 500,00	3%	2 348 000,00	Facilite l'accès au financement des collectivités
SRIA Université de Bordeaux	SAS	18/12/2015	126 946,00	5%	NT	Maîtrise d'ouvrage et ingénierie immobilières pour le compte d'établissements publics universitaires

Source : annexe IV B10 du compte administratif 2018 (pages 348 à 350) et services de Bordeaux Métropole

Bordeaux Métropole est, en plus, actionnaire des bailleurs sociaux suivants dont elle garantit les emprunts :

Tableau n° 5 : Participations dans des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) dont l'EPCI garantit les emprunts en 2018⁶⁰

Nom de l'organisme	Date	Montant en €
CLAIRSIENNE	27/05/2005	0,10
COLIGNY	27/05/2005	0,10
DOMOFRANCE	27/05/2005	0,10
ICF ATLANTIQUE	27/05/2005	0,10
LE FOYER	27/05/2005	0,10
MAISON GIRONDINE	27/05/2005	0,20

Source : annexe IV B10 du compte administratif 2018 (page 350)

59 Bordeaux Métropole a décidé d'adhérer à l'agence France Locale (AFL) qui alimente les prêts aux collectivités membres à partir de ressources provenant principalement d'émissions de titres financiers. L'apport en capital de Bordeaux Métropole à l'AFL s'élève à 4,044 M€ à raison d'un versement de 1,348 M€ par an de 2015 à 2017.

60 Les participations sont bien exprimées en €, la métropole ne détenant dans ces ESH que des participations symboliques.

4.5.1.3 La création d'une nouvelle SAEML en 2017 : Bordeaux Métropole énergie (BME)

Bordeaux Métropole est devenue l'actionnaire majoritaire de la SAEML Régaz-Bordeaux en 2015, à la place des communes-membres après le transfert à l'échelon intercommunal de la compétence concession de la distribution publique d'électricité et de gaz par l'article n° 71 de la loi MAPTAM⁶¹. Dans son rapport 2013-2014 sur le respect des codes de bonne conduite et l'indépendance des gestionnaires de réseaux d'électricité et de gaz naturel, la commission de régulation de l'énergie (CRE) a considéré que *« la situation dans laquelle Régaz-Bordeaux, GRD⁶² de gaz naturel, a un intérêt économique lié aux résultats de ses filiales de fourniture de gaz naturel et de production de bio-méthane est contraire aux dispositions de l'article L. 111-61 du Code de l'énergie⁶³ »*.

Afin de répondre à cette critique, l'EPCI a décidé de rompre le lien capitalistique entre Régaz-Bordeaux et ses filiales, notamment celles chargées de la fourniture du gaz naturel (Gaz de Bordeaux) et de la production de bio-méthane (Néomix-Méthanisation). Pour ce faire, la délibération n° 2017-742 du 24 novembre 2017 approuve la filialisation de Régaz-Bordeaux auprès de Bordeaux Métropole énergie (BME), une nouvelle SAEML coiffant sur un pied d'égalité Régaz-Bordeaux et ses anciennes filiales. Elle acte également un élargissement de l'objet de ce nouvel opérateur par rapport à celui de Régaz-Bordeaux, *« fondamentalement et quasi-exclusivement spécialisé dans les métiers du gaz »*, vers les énergies renouvelables et la transition énergétique, en particulier la rénovation énergétique des bâtiments. L'EPCI est l'actionnaire majoritaire de BME en détenant 76 % de son capital, aux côtés du groupe Engie (24 % du capital). Les actions de BME n'ont pas été acquises par injection de fonds, mais sous la forme d'un apport de ses actions dans le capital de Régaz-Bordeaux, sans incidence budgétaire.

4.5.2 Les principaux flux entre Bordeaux Métropole et ses partenaires

En dépenses, les flux se rapportent surtout à des subventions d'équipement, des frais d'études, des créances remboursables, et en recettes, à des subventions reçues, à la mise à disposition facturée de personnels ou de biens, à des facturations de prestations, des cessions, et des revenus de location, ... Les dépenses bénéficient principalement à des bailleurs sociaux (offices publics de l'habitat et ESH) : elles correspondent, en grande partie, à des aides à la pierre financées par des crédits délégués par l'Etat. L'analyse des flux entre la métropole et ses partenaires n'a pas fait apparaître d'utilisation de la trésorerie de ces derniers par Bordeaux Métropole, au moyen de décalages systématiques, dans le temps, des versements qu'elle opère en leur faveur.

⁶¹ 6.1.2.3

⁶² gestionnaire d'un réseau de distribution d'électricité ou de gaz

⁶³ article L. 111-61 : *« La société gestionnaire d'un réseau de distribution d'électricité ou de gaz qui dessert, sur le territoire métropolitain continental, plus de 100 000 clients est soumise aux règles suivantes : 1° Elle assure l'exploitation, l'entretien et, sous réserve des prérogatives des collectivités et des établissements mentionnés au sixième alinéa du I de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, le développement des réseaux de distribution d'électricité ou de gaz de manière indépendante vis-à-vis de tout intérêt dans des activités de production ou de fourniture d'électricité ou de gaz ; 2° Elle réunit dans un code de bonne conduite, adressé à la Commission de régulation de l'énergie, les mesures d'organisation interne prises pour prévenir toute pratique discriminatoire en matière d'accès des tiers au réseau. »*

Tableau n° 6 : Flux financiers depuis 2014 avec les 15 principaux organismes publics ou privés au sein desquels la métropole détient une participation ou dont elle garantit les emprunts

En €	Dépense	Recette
	HT	
SPL LA FABRIQUE DE BORDEAUX METROPOLE	63 505 602	1 165 150
AQUITANIS OPH DE BORDEAUX METROPOLE	48 404 766	16 754 655
SBEPEC SOC BORDELAIS EQUIPEM PUB EXPOSIT CONGR	25 885 286	415 286
DOMOFRANCE	22 561 824	10 108 825
CLAIRSIENNE	13 672 217	640 970
MESOLIA HABITAT	9 589 830	1 180 028
GIRONDE HABITAT OFFICE PUB HABITAT	9 297 598	4 787 632
INCITE BORDEAUX LA CUB	6 643 130	282 223
LOGEVIE SA D HLM	4 106 261	880 850
SEML ROUTE DES LASERS	4 101 002	200 043
ERILIA	3 590 464	
GERTRUDE SAEM	2 885 482	316 572
COOPERATION ET FAMILLE	2 655 821	1 459 535
SA HLM COLIGNY	2 094 943	
BORDEAUX METROPOLE AMENAGEMENT BMA	1 636 860	1 001 573

Source : Bordeaux Métropole

4.5.3 La dette garantie

La garantie d'emprunt n'est quasi-exclusivement accordée qu'aux opérateurs de logement social avec une quotité variable en fonction de leur statut :

- jusqu'à 100 % de l'emprunt pour les offices publics de l'habitat (OPH), les entreprises sociales pour l'habitat (ESH), les SAEM, les SA coopératives de production d'habitation à loyer modéré ou d'intérêt collectif ;
- 50 % pour les organismes associatifs et fondations dont les structures bénéficient de l'agrément « maîtrise d'ouvrage » prévu par les articles L. 365-1 et suivants du code de la construction et de l'habitat (CCH).

A la fin de l'année 2018, l'encours de la dette garantie s'élevait à 3,08 milliards d'euros, soit presque 1 milliard de plus qu'en 2014 (2,15 milliards d'euros en 2014). Les emprunts garantis des sept premiers organismes du tableau de la page suivante représentaient 86 % de l'encours total. Les opérations consacrées au logement social et financées par des prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) forment l'essentiel de l'encours. L'extinction de la dette garantie métropolitaine est linéaire et s'étale jusqu'en 2079. L'ordonnateur assure qu'aucune garantie métropolitaine n'a été accordée pour un objet autre qu'un emprunt.

Même si aucune garantie d'emprunt n'a été mise en jeu, quatre précautions ont été prises pour réduire au maximum les conséquences d'une défaillance d'un emprunteur :

- 1) la limitation de la garantie aux prêts dont le niveau de risque est coté de très faible à faible, dans la classification de la charte *Gissler* applicable aux OPH ;
- 2) le rajout de deux clauses dans les contrats de garantie :

- a) une clause de remboursement en cas de retour « à meilleure fortune » : dans le cas de défauts ponctuels et d'activation de la garantie, elle permettrait d'obtenir des remboursements ;
- b) la publication par Bordeaux Métropole de sa subrogation dans les droits du créancier en vue de permettre un transfert des droits dudit créancier vers le garant, conformément à ce que prévoit l'article 2306 du code civil ;
- 3) une analyse de la santé financière des emprunteurs et une évaluation annuelle de leur situation à partir de leurs comptes financiers ;
- 4) la présence d'une provision pour garantie d'emprunt d'un montant de 2,5 M€ « *par mesure de prudence* » selon les termes d'une délibération du 27 octobre 2006.

Tableau n° 7 : Organismes dont les emprunts sont garantis ou cautionnés en 2018

Nom de l'organisme	Nature juridique de l'organisme	Montant de l'engagement de l'EPCI en €	Encours de dettes financières de l'organisme en €
DOMOFRANCE	SA	906 657 716	1 435 137 649
AQUITANIS	EPIC	690 291 099	NT
MESOLIA HABITAT	SA	344 458 551	825 668 268
CLAIRSIENNE	SA	335 168 311	657 665 861
LOGEVIE	SA	153 279 488	295 587 404
COLIGNY	SA	117 462 585	283 755 084
AGENCE FRANCE LOCALE	SA	89 312 500	2 347 653
VILOGIA	SA	63 314 990	NT
1001 VIES HABITAT	SA	51 147 916	NT
ICF ATLANTIQUE	SA	51 038 181	277 790 879
LE FOYER	SA	50 766 296	NT
ERILIA	SA	46 274 299	NT
AXANIS	Sté Coop. Prod. HLM à CA	29 652 194	NT
CILIOPEE HABITAT	SA	24 565 680	NT
InCité Bordeaux	SEM	21 725 331	50 405 000
LE TOIT GIRONDIN	Sté Coop. Prod. HLM	18 601 140	NT
IMMOBILIERE ATLANTIC AMENAGT	SA	17 557 222	NT
BORDEAUX METROP. AMENAGT	SEM	14 913 233	NT
STE NATIONALE IMMOBILIERE	SEM	12 713 015	NT
ADOMA	SEM	8 957 671	NT
GIRONDE HABITAT	EPIC	8 466 649	NT
LOGIS ATLANTIQUE	SA	7 270 419	NT
COOP. ABRI FAMILIAL	SA	3 241 741	NT
HABITAT JEUNES LE LEVAIN	SA	2 151 405	NT
CTE OUVRIER DU LOGEMENT	SA	1 756 220	NT
CAISSE ENCOUR. MISSION.	Association	1 699 554	NT
CENTRE ORIENT. SOCIALE	Association	1 473 361	NT
RES. LGT FONCTION.	SA	975 459	NT
FRANCE HABITATION	SA	772 059	NT
FONCIERE HABITAT ET HUMANISME	Sté en corn. par actions	707 166	NT
FONDATION PROTESTANTISME	Fondation	613 802	NT
APEI	Association	498 313	NT
SOLIHA BLI SUD-OUEST	SA	365 611	NT
Total		3 077 849 180	

Source : annexe IV B10 du compte administratif 2018 (page 350) et services de Bordeaux Métropole

En 2018, l'évaluation de la santé financière des organismes bénéficiant d'une garantie n'a abouti à identifier aucun organisme porteur d'un risque fort. Un seul a été rangé dans la catégorie « *risque moyen* » (« *situation financière mitigée* »).

L'article L. 2252-1 du CGCT oblige à maintenir le montant total des annuités garanties d'emprunt majoré des annuités de la dette propre à un montant inférieur à 50 % des recettes réelles de fonctionnement de l'exercice. Bien que non applicable aux emprunts des organismes de logement social, la métropole a toujours respecté cette règle : en 2018, le total des annuités a représenté 4,53 % des recettes réelles de fonctionnement.

4.6 Les principaux délégataires de la métropole

4.6.1 Une externalisation ancienne des compétences eau/assainissement et transports collectifs

La gestion de deux grandes compétences intercommunales, l'eau et l'assainissement d'une part et les transports d'autre part, est externalisée depuis longtemps.

Jusqu'en 2019, la même entreprise, Suez, était chargée de l'eau et de l'assainissement collectif dans deux contrats différents : tandis que le contrat pour l'eau lui concédait l'exploitation et les investissements du service, celui de l'assainissement collectif ne lui déléguait que l'exploitation.

Signé en 1992 pour une durée de trente ans, le contrat de l'eau court jusqu'à fin 2021. Véritable contrat de concession au sens que ce terme revêtait avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 29 janvier 2016, il ne réclame au délégataire le paiement d'aucune redevance. Ce contrat dessert le territoire de 23 communes. Dans une délibération du 10 juillet 2015, le conseil métropolitain a adopté une décision de principe consistant à procéder par affermage à partir de 2022, pour ne déléguer que l'exploitation du service.

Pour les cinq autres communes, le service reste provisoirement assuré par deux syndicats dont Bordeaux Métropole est devenue membre à la place des communes :

- à Bassens, Artigues-Près-Bordeaux, Carbon-Blanc et Ambarès-et-Lagrave par le syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Carbon-Blanc (SIAO) ;
- à Martignas-sur-Jalle par le syndicat intercommunal d'adduction d'eau et d'assainissement de Saint-Jean d'Illac - Martignas (SIAEA).

En matière d'assainissement collectif, la SABOM⁶⁴, société dédiée et filiale de Véolia, a remplacé Suez dans l'exploitation du service, en vertu d'un contrat de sept ans. A l'image du précédent contrat qui s'est achevé en 2018⁶⁵, il prévoit une intervention sur le territoire de 27 communes⁶⁶ et couvre la gestion des eaux pluviales urbaines.

La société Kéolis Bordeaux continue d'assurer l'exploitation du réseau multimodal TBM⁶⁷ en vertu d'un contrat signé en 2015 et qui se terminera le 31 décembre 2022. Le contrat charge le prestataire de l'exploitation des réseaux de bus et de tramway, des parcs-relais, du service de location de vélos en libre-service, du service de navettes fluviales et du service de transport à la demande de personnes à mobilité réduite⁶⁸.

⁶⁴ société d'assainissement de Bordeaux Métropole

⁶⁵ Sa durée était de cinq ans.

⁶⁶ Comme l'eau potable, l'assainissement collectif relève du SIAEA à Martignas-sur-Jalle.

⁶⁷ Transport Bordeaux Métropole (depuis le 18 avril 2016), anciennement « tram et bus de la CUB » (TBC)

⁶⁸ 10.3.1

4.6.2 Les réseaux de chaleur

En 2011, la CUB a modifié ses statuts pour développer les réseaux de chaleur et de froid. Cette modification a permis de mettre progressivement en service quatre réseaux de chaleur, dont deux avant l'inclusion par la loi MAPTAM de ce champ d'action dans les compétences exclusives des métropoles et le transfert par des communes d'autres équipements.

Les quatre réseaux « *historiques* » sont construits et exploités par des tiers au travers de plusieurs contrats :

- depuis 2014, le réseau de chaleur Plaine Rive Droite au moyen d'un contrat de 30 ans, constitutif d'un contrat dit auparavant de concession (exploitation et travaux) ;
- depuis 2016, le réseau de chaleur Saint-Jean Belcier au moyen d'une délégation de service public de l'exploitation et de l'exécution partielle de travaux. Longue (26 ans), la durée de ce contrat est égale à celle de la convention d'aménagement concertée ;
- à partir de 2021, le réseau de chaleur Hauts-de-Garonne par une délégation de service public avec travaux de 7 ans ;
- le réseau de chaleur du Haillan, encore en projet, au moyen d'un marché global de performance pour la conception, la réalisation, l'exploitation et la maintenance du réseau⁶⁹.

4.6.3 Le retraitement des déchets ménagers et le nettoyage

4.6.3.1 Le retraitement des déchets ménagers

La collecte des déchets ménagers⁷⁰ est directement assurée par les services de la métropole mais pas le retraitement des déchets ménagers : le centre de retraitement des déchets ménagers de Bègles, l'incinérateur de Cenon et le centre de tri ont été exploités jusqu'en 2019 par l'entreprise Suez laquelle avait construit l'usine de Bègles. Un nouveau contrat de délégation avec travaux, d'une durée de 7 ans et dix mois, vient d'être passé et prendra effet au 1^{er} janvier 2020 avec un nouvel opérateur également chargé du réseau de chaleur Hauts-de-Garonne : l'entreprise Véolia. La date d'expiration du contrat correspond à l'échéance prévisionnelle fixée dans le plan déchets 2016-2020 pour l'utilisation des incinérateurs de Cenon et de Bègles, ce document n'excluant pas de les maintenir en service au-delà.

4.6.3.2 La délégation d'une partie des activités de nettoyage de la voirie et de collecte

En 2018, Bordeaux Métropole a délégué à la société Suez, dans un marché public sur résultats de quatre ans, les activités de propreté et de collecte dans l'hyper-centre de Bordeaux. Jusque-là, ces activités étaient intégralement assurées en régie.

⁶⁹ Il est rappelé que les marchés publics globaux de performance appartiennent avec les marchés de conception-réalisation, les marchés publics globaux sectoriels et les marchés de partenariat, à la catégorie des contrats globaux, affranchis de l'obligation d'être passés en lots séparés. Cf. 6.1.3.1 et 9.1.1.1.2.

⁷⁰ 10.3.2

4.6.4 Les grands équipements sportifs

Outre la reprise, en 2017, du contrat de partenariat relatif au stade *Matmut Atlantique* conclu en 2010 par la ville, Bordeaux Métropole a décidé d'externaliser la construction et l'exploitation du stade nautique de Mérignac. Pour construire et exploiter cette infrastructure qui pourrait ouvrir à l'été 2022, un contrat de concession de 20 ans couvrant l'ensemble des missions va être passé, l'EPCI et la commune ayant décidé de s'associer dans un groupement d'autorités concédantes⁷¹. Dans ce schéma, la métropole est compétente pour la construction et la ville pour l'exploitation.

4.7 Synthèse intermédiaire

Bordeaux Métropole a été créée au 1^{er} janvier 2015 par transformation, à périmètre constant, de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) en métropole au sens de l'article L. 5217-1 du CGCT. Sa population, aujourd'hui proche de 800 000 habitants, plutôt jeune et active, est en progression constante sous l'effet surtout du solde migratoire, avec un taux de croissance annuel moyen de 1,5 % par an, le deuxième plus fort taux de variation des métropoles entre 2011 et 2016. En plus de ses propres atouts, la métropole paraît tirer parti de l'attrait du département de la Gironde qui a accueilli, durant la même période, un tiers de la population supplémentaire de la région. Sa ville-centre, Bordeaux, ne regroupe qu'un tiers environ de la population métropolitaine (256 045 habitants), soit une part modérée en comparaison des métropoles équivalentes.

L'essor démographique et économique que connaît l'agglomération depuis une dizaine d'années a été alimenté par deux facteurs majeurs : d'une part, la construction d'une ligne à grande vitesse (LGV) entre Bordeaux et Paris, ouverte en juillet 2017 et accompagnée d'une refonte de l'offre ferroviaire régionale et transversale ; et d'autre part, le lancement de plusieurs grandes opérations d'aménagement, telles que l'opération d'intérêt national Euratlantique et deux projets d'aménagement d'intérêt métropolitain. En lien avec le projet de LGV, le projet Euratlantique prévoit l'aménagement de 738 hectares entourant la gare Saint-Jean, afin d'y localiser 30 000 emplois et de loger 50 000 habitants d'ici 2030. Quatre grands équipements structurants sont construits ou vont l'être dans le cadre de cette opération dont une salle de spectacles et un nouveau pont sur la Garonne.

L'afflux récent de population stimule le secteur de la construction, comme en témoigne le nombre moyen de logements commencés entre 2014 et 2016 pour 1 000 logements en 2015, soit 20,1 : seules trois métropoles connaissent un rythme de construction plus rapide. Pour combler les besoins, Bordeaux Métropole a lancé, en 2010, le programme « 50 000 logements » dont elle a confié la mise en œuvre opérationnelle à un de ses satellites avec des livraisons, en principe, étalées jusqu'en 2030. L'attractivité de la métropole renchérit mécaniquement les prix de l'immobilier. Les trois plus fortes hausses annuelles mesurées dans 81 villes françaises à la fin octobre 2018 concernaient trois membres de la métropole : Pessac (+16,4 %), Mérignac (+13,6 %) et Bordeaux (+12,7 %).

⁷¹ prévu par l'article 26 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession dans les conditions fixées à l'article 28 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics 6.5.3

Même si les prix paraissent maintenant refluer légèrement, Bordeaux se positionnerait au deuxième rang des villes les plus chères de France.

En 2016, 12 000 des 28 300 offres d'emploi dénombrées en région Nouvelle-Aquitaine étaient proposées dans Bordeaux Métropole qui concentrait, en 2015, 62 % de l'emploi de la Gironde. Le nombre de ces offres était en progression de 30 % par rapport à 2015. Pour la période 2013 à 2017, seule Nantes Métropole la devance parmi toutes les métropoles (hors Paris) en termes de créations d'emplois salariés du secteur privé. Outre les domaines ASD (aéronautique, spatial et défense), trois autres filières se distinguent par leur vigueur : la santé, le tourisme et le numérique. Une étude de 2015 constate toutefois que le rayonnement économique de Bordeaux Métropole reste encore limité à l'échelle européenne.

Bien placée dans les sondages d'opinion sur les lieux de vie préférés des français, la métropole souffre de difficultés chroniques de mobilité liées à une utilisation importante de la voiture comme moyen de déplacement, à l'engorgement de la rocade et à la saturation des réseaux de transport en commun. Pour y remédier, elle table sur la poursuite de l'extension des lignes de tramway et sur la mise en service progressive de plusieurs lignes de bus à haut niveau de service. En complément, elle s'est associée à la région pour cofinancer un réseau de cars express et développer, d'ici 2028, sur un rayon de 50 kilomètres autour de Bordeaux, un « *RER métropolitain* ».

L'instruction a permis de constater l'existence de relations institutionnelles avec l'Etat, la région et plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et communes, notamment de son environnement, mais pas avec le département de la Gironde. Plusieurs actions de coopération avec la région ont ainsi été relevées dans le domaine des transports, de l'enseignement supérieur et de l'action économique.

5 UNE GOUVERNANCE FONDÉE SUR LE PRINCIPE DE LA COGESTION DEPUIS 1968

5.1 Une cogestion qui préserve la place des communes

Destiné à préserver, depuis 1968, le rôle des communes et des maires, le principe de cogestion intercommunale a toujours été mis en avant, même si aucun document officiel n'en donne une définition précise. Favorisée par le poids démographique modéré de la ville-centre, cette pratique n'a pas été remise en cause par la transformation de l'EPCI en métropole. Dans l'organisation des pouvoirs, elle prend deux formes principales. D'une part, la fonction de premier vice-président, aujourd'hui chargé de la « *métropolisation* », est confiée à un membre issu du principal groupe d'opposition, maire d'une grande ville : ce mandat est aujourd'hui détenu par le maire de Mérignac, deuxième ville de la métropole en population. Jusqu'au changement de majorité politique en 2014, il incombait au maire de Bordeaux. D'autre part, les 28 maires sont tous membres d'un bureau qui comprend 32 membres⁷². En pratique, les décisions de l'EPCI nécessitent donc l'accord d'une majorité de maires.

Pour la mandature actuelle, le principe et les modalités de la cogestion ont été formalisés non pas dans une délibération, mais dans un accord de coopération communautaire 2014-2020, signé par les présidents des quatre groupes d'élus du conseil, après la première séance du conseil, le 18 avril 2014. Ce document détaille les actions à mettre en place pour les six ans à venir regroupées dans quatre grandes politiques : i) mobilités ; ii) économie, emploi et rayonnement métropolitain ; iii) cadre de vie et lien social ; iv) les questions environnementales. Il pose, au préalable, cinq grands principes : i) l'équité et la solidarité entre les communes ; ii) le respect de « *l'identité des communes* », « *seules à détenir la légitimité électorale et électorale* » ; iii) l'implication des habitants dans la prise des décisions qui les concernent, à l'occasion des grandes opérations d'aménagement ou de la réalisation d'équipements importants ; iv) la préservation des équilibres financiers de l'EPCI ; v) la prise en compte systématique des impératifs de développement durable et de transition énergétique.

Dans la partie sur la gouvernance, l'accord de coopération communautaire insiste à nouveau sur la nécessité de respecter le rôle des communes : les élus conviennent notamment « *d'envisager la possibilité de transfert partiel de compétence de la métropole vers les villes pour un service de proximité* », à propos des domaines intercommunaux que les communes ont continué à prendre en charge à tort jusqu'en 2014 (propreté, mobilier urbain et espaces verts sur voirie)⁷³. Il décrit ensuite les modalités d'organisation institutionnelle retenues : le nombre de vice-présidences fixé à 20, soit le maximum autorisé par la loi ; leur partage entre groupe majoritaire et groupes minoritaires (13 et 7) ; le portefeuille de chaque vice-présidence dont cinq sont consacrées aux questions de transport et de mobilité ; la nomination du maire de Mérignac au poste de premier vice-président ; et la répartition entre élus des représentations aux conseils d'administration des organismes et établissements publics dont la métropole est membre.

⁷² 5.2.2.

⁷³ 6.1.2.

Pendant les discussions qui ont précédé l'élection du président et la composition du bureau, un membre du groupe minoritaire a reproché à la cogestion de neutraliser le débat politique, sur toute la durée du mandat. Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président en exercice a reconnu qu'elle pouvait avoir un effet expansionniste sur la dépense publique, chaque maire ayant objectivement intérêt à accepter les projets d'investissements de ses collègues, en vue d'obtenir leur soutien sur ses propres demandes.

5.2 Le fonctionnement des organes dirigeants

5.2.1 Un conseil métropolitain composé de 105 membres

Le conseil de Bordeaux Métropole se réunit onze fois par an. Il est composé de 105 membres élus pour six ans, par « *fléchage* » à l'occasion des élections municipales : un président, 20 vice-présidents, 11 conseillers délégués et 73 conseillers. Le nombre de sièges de l'assemblée délibérante a été porté de 100 à 105, par arrêté préfectoral du 22 octobre 2013, en vue d'attribuer un siège aux cinq communes les moins peuplées, privées de représentation après application de la méthode de répartition prévue à l'article L. 5211-6-1 du CGCT⁷⁴ : Ambès, Bouliac, Saint-Aubin-de-Médoc, Saint-Louis-de-Montferrand et Saint-Vincent-de-Paul. 104 conseillers sur 105 sont membres de l'un des quatre groupes d'élus constitués conformément à l'article L. 5215-18 du CGCT. Le règlement intérieur du conseil fixe l'enveloppe allouée au fonctionnement des groupes au maximum autorisé (30 % du total des indemnités annuelles versées aux élus métropolitains).

Huit commissions ordinaires préparent les travaux de l'assemblée délibérante. Organisées par thème, composées de 21 à 25 membres choisis en respectant la représentation proportionnelle des groupes politiques, elles couvrent toutes les compétences de Bordeaux Métropole. Quatre sont présidées par un élu du groupe majoritaire et quatre par un élu des groupes minoritaires, signataires de l'accord de coopération communautaire.

5.2.2 Un bureau représentant 30,5 % des membres du conseil et comprenant tous les maires

Réuni une fois par mois, chargé de définir le projet politique et les grandes orientations, le bureau comprend 4 membres en plus des 28 maires, soit 32 en tout : le président, les 20 vice-présidents, tous dotés d'une délégation, et 11 conseillers délégués. Parmi les vice-présidents, 16 sont maires d'une commune, trois sont membres du conseil municipal de Bordeaux et le dernier est membre du conseil municipal de Mérignac. L'annexe 1 de l'accord de coopération communautaire a hiérarchisé les vice-présidences, plaçant en première position la vice-présidence aux finances. Cet ordre protocolaire ne figure dans aucun autre document. Les règles de fonctionnement du bureau, en particulier le mode de prise de décision, ne sont pas formalisées et les débats du bureau ne font pas l'objet de procès-verbaux.

⁷⁴ une attribution proportionnelle des sièges à la plus forte moyenne sur la base de leur population municipale

Le président est élu par le conseil métropolitain pour six ans. Entre 2014 et 2019, trois présidents se sont succédé : M. Vincent Feltesse jusqu'aux élections de mars 2014, puis M. Alain Juppé, et enfin M. Patrick Bobet élu président le 7 mars 2019.

Tableau n° 8 : Le bureau de Bordeaux Métropole

REPRESENTATION DES COMMUNES AU BUREAU DE BORDEAUX METROPOLE (au 07/04/2019) - (source : site Bordeaux Métropole)					
ELUS	FONCTION	DELEGATIONS	GROUPES	COMMUNES	
BOBET Patrick	PRESIDENT		Communauté d'Avenir	Le Bouscat	
1 ALCALA Dominique	VICE-PRESIDENTS(ES)	collecte, tri et traitements des déchets	Communauté d'Avenir	Bouliac	
2 ANZIANI Alain		mise en œuvre de la métropolisation	Socialistes et apparentés	Mérignac	
3 BOST Christine		zone d'activité de proximité économie sociale et solidaire commerce et artisanat	Socialistes et apparentés	Eysines	
4 DUCHÊNE Michel		grands projets d'aménagement urbain ZAE, PAE, aménagements centre-bourgs	Communauté d'Avenir	Bordeaux	
5 DUPRAT Christophe		transports et stationnement	Communauté d'Avenir	St-Aubin-de-Médoc	
6 EGRON Jean-François		administration générale-ressources humaines	Socialistes et apparentés	Cenon	
7 FLORIAN Nicolas		sites majeurs d'attractivité économique	Communauté d'Avenir	Bordeaux	
8 JACQUET Anne-Lise		eau et assainissement	Communauté d'Avenir	Artigues-près-Bordeaux	
9 LABARDIN Michel		transports de demain	Communauté d'Avenir	Gradignan	
10 MANGON Jacques		urbanisme réglementaire (PLU-SCOT) stratégie foncière	Communauté d'Avenir	St-Médard-en-Jalles	
11 MELLIER Claude		infrastructures routières et ferroviaires franchissements et raccordements	Communistes et apparentés	Mérignac	
12 PUJOL Patrick		voirie-sécurité et réglementation du domaine public	Communauté d'Avenir	Villenave-d'Ormon	
13 RAYNAL Franck		Proximité-relations avec les communes et CODEV	Communauté d'Avenir	Pessac	
14 ROBERT Fabien		enseignement supérieur, recherche, innovation	Communauté d'Avenir	Bordeaux	
15 ROSSIGNOL-PUECH Clément		nature (espaces naturels et agricoles)	Europe écologie-Les Verts	Bègles	
16 SALLABERRY Emmanuel		Finances	Communauté d'Avenir	Talence	
17 TERRAZA Brigitte		mobilité alternative-modes doux-covoiturage-PDE	Socialistes et apparentés	Bruges	
18 TOUZEAU Jean		habitat-logement-politique de la ville	Socialistes et apparentés	Lormont	
19 VERSEPUY Agnès		équipements d'intérêt métropolitain (grande salle de spectacles, équipements culturels et sportifs)	Communauté d'Avenir	Le Taillan-Médoc	
20 WALRYCK Anne		Développement durable (agenda 21, plan climat, transition énergétique, réseau de chaleur)	Communauté d'Avenir	Bordeaux	
21 COLES Max	CONSEILLERES(ES) DELEGUE(S)	agro-alimentaire	Communauté d'Avenir	St-Vincent-de-Paul	
22 DE FRANCOIS Béatrice		développement de l'agriculture de proximité et des circuits courts	Socialistes et apparentés	Parempuyre	
23 FERREIRA Véronique		opérations d'aménagement urbain hors centre-villes	Socialistes et apparentés	Blanquefort	
24 HERITIE Michel		soutien à la programmation culturelle sur les territoires	Socialistes et apparentés	Ambarès-et-Lagrave	
25 KISS Andréa		Parcs urbains	Socialistes et apparentés	Le Haillan	
26 PUYOBRAU Jean-Jacques		financements européens suivi du contrat de plan Etat-Région	Socialistes et apparentés	Floirac	
27 SUBRENAT Kévin		risques technologiques et naturels	Communauté d'Avenir	Ambès	
28 TURBY Alain		numérique	Communauté d'Avenir	Camon-Blanc	
29 TURON Jean-Pierre		préservation de la ressource en eau	Socialistes et apparentés	Bassens	
30 VERNEJOUL Michel		relations internationales et coopération décentralisée	Socialistes et apparentés	Martignas-sur-Jalles	
31 ZAMBON Josiane		Valorisation du fleuve	Socialistes et apparentés	St-Louis-de-Montferrand	

Source : CRC selon site internet BXM

5.2.3 Le conseil de développement durable (C2D), organe consultatif de démocratie participative

L'article 57 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté⁷⁵ a rendu obligatoire la création dans les intercommunalités à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants d'un conseil de développement. Cet organe consultatif, auquel ne participent pas les conseillers élus, rassemble des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public. Sa composition est déterminée par l'assemblée délibérante. Il vise à favoriser la contribution de la société civile à l'élaboration des politiques publiques.

⁷⁵ article L. 5211-10-1 du CGCT

La CUB disposait déjà d'une instance similaire créée en 1999, le C2D, transformée au 1^{er} janvier 2015 en « *Conseil de développement durable de la métropole* ». Celui-ci compte autant de membres que le conseil de métropole (105), chaque ville désignant deux conseillers pour trois ans : l'un au sein d'une structure locale (association, entreprise, etc.) et l'autre tiré au sort parmi les citoyens. Le reste des membres est nommé par la métropole parmi des personnes engagées à titre individuel ou collectif dans la citoyenneté (enseignants, journalistes, magistrats, scientifiques, travailleurs sociaux, etc.). Le conseil est assisté d'un forum constitué de « *citoyens-ressources* », non limités en nombre et pouvant être sollicités sur des questions précises pour leurs compétences particulières. Il établit un rapport d'activité examiné et débattu par l'assemblée délibérante conformément au paragraphe V de l'article L. 5211-10-1 du CGCT.

5.3 Les instances qui ont accompagné la création de la métropole

5.3.1 Un projet piloté par un comité d'élus *ad hoc*

Initiée dès le 1^{er} semestre 2014 après le vote de la loi MAPTAM⁷⁶, la transformation de la CUB en métropole a été pilotée par un comité d'élus représentatifs de chaque composante du conseil communautaire présidé par le maire de Mérignac. Il a validé tous les aspects du projet : le renforcement des capacités d'intervention à la suite des transferts de compétences, les modalités contractuelles et financières de la mutualisation de moyens avec des communes, la création de services communs au 1^{er} janvier 2016, ainsi que la territorialisation des actions et des services.

A l'origine transitoire, le comité de pilotage a été pérennisé le 1^{er} janvier 2016. Actuellement dénommé « *comité de pilotage de la métropolisation* », il est compétent pour examiner tout dossier relatif aux transferts de compétences ou à la mutualisation comme, en 2018, l'étude d'opportunité sur le transfert de la compétence éclairage public⁷⁷ et objets connectés, ou encore le rapport annuel d'avancement de la mutualisation.

Supervisée par le directeur général des services, la conduite administrative et technique du projet a été confiée à un chef de projet en charge de la coordination et de l'animation des différents groupes de travail, accompagné par une équipe de consultants internes.

5.3.2 Les conférences territoriales, lieux de coordination, d'information, d'échanges et de propositions

Prévues au schéma de mutualisation, les conférences territoriales réunissent tous les maires d'un territoire (Ouest, Sud et rive droite), en vue d'encourager l'approche déconcentrée et le dialogue de proximité sur les différents aspects de la mutualisation.

⁷⁶ loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

⁷⁷ Le transfert de la compétence éclairage public, non prévu par la loi et relevant du libre choix des communes, est étudié.

Depuis leur mise en place au 1^{er} semestre 2016, elles se sont réunies 19 fois : celle du secteur Ouest, huit fois ; celle de la rive droite, six fois ; et celle du secteur Sud, cinq fois. Chaque séance est organisée et animée à tour de rôle par un maire différent, en collaboration avec le pôle territorial concerné. Les sujets abordés sont variés : stationnement payant, circulation, entretien de l'espace public « *zéro phyto* », ou encore les cycles de mutualisation par exemple. Les services ont reconnu que « *cette instance cherche encore sa voie tant sur le rythme des rencontres, que sur la teneur des échanges. Il semble que le format d'une thématique abordée par réunion, avec présentation d'expériences et débat, soit davantage apprécié.* ».

5.4 Les documents programmatiques et la stratégie d'investissement

5.4.1 Une mise en place des documents programmatiques peu impactée par la transformation de l'EPCI en métropole

Identiques à ceux exigés aujourd'hui des communautés urbaines à l'exception du plan climat-air-énergie, les documents programmatiques ont, pour la plupart, été préparés avant la création de la métropole. Trois nouveaux documents sont devenus obligatoires depuis 2014 : le programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, le plan de déplacements urbains et le plan climat-air-énergie territorial.

5.4.1.1 Les documents obligatoires

Les documents programmatiques obligatoires dont dispose aujourd'hui Bordeaux Métropole, sont les suivants :

- le contrat de ville 2015-2020 signé le 2 novembre 2015 et non amendé ;
- un document stratégique en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation : validé en 2016, il correspond au premier « *programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche* » (I-e de l'article L. 5217-2 du CGCT). La délibération du 8 juillet 2016 approuvant son adoption vise expressément le schéma régional de l'enseignement supérieur daté du 17 décembre 2012 ;
- le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'aire métropolitaine bordelaise couvrant les 94 communes de l'aire métropolitaine dont la révision avait été engagée en octobre 2007. Approuvé par le comité syndical du SYSDAU⁷⁸ le 13 février 2014, il se compose de trois documents : le rapport de présentation qui définit le contexte et les enjeux puis pose un diagnostic ; le PADD (projet d'aménagement et de développement durables) qui fixe les orientations stratégiques d'aménagement ; et le D2O (document d'orientation et d'objectifs) qui regroupe l'ensemble des prescriptions réglementaires pour la mise en œuvre du SCoT. Le D2O sert de support pour la rédaction et la mise en application du plan local d'urbanisme (PLU) et du programme local de l'habitat (PLH) ;

⁷⁸Le syndicat de l'aire métropolitaine qui porte et met en œuvre les orientations du SCoT.

- le PLU 3.1 approuvé par une délibération du 16 décembre 2016 à l'issue d'un processus de révision du PLU voté en 2006. Il tient lieu de PLH et PDU (plan de déplacements urbains) comme l'autorise l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme ;
- le plan climat 2017-2050 qui affiche l'ambition de la métropole de devenir un territoire à énergie positive à l'horizon 2050. Décliné en 12 objectifs à atteindre en 2030, en 40 actions et en 174 mesures opérationnelles, il est bâti autour des trois axes suivants : (i) l'accélération de la transition énergétique pour devenir une des premières métropoles à énergie positive en 2050 ; (ii) la préservation et la valorisation des 50 % d'espaces naturels, agricoles et forestiers ; (iii) et l'accompagnement des acteurs du territoire. Dénommé « *plan d'action pour un territoire durable à haute qualité de vie* », il a été adopté par une délibération du 7 juillet 2017.

5.4.1.2 Les documents programmatiques spécifiques à Bordeaux Métropole

En matière d'investissement et plus largement d'intervention, la stratégie de l'établissement est décrite dans un projet de mandature 2014-2020, document synthétique qui expose les grandes lignes à suivre pendant six ans. Selon les termes mêmes de la délibération qui l'approuve, ce projet prend appui sur l'accord de coopération signé en avril 2014 qui arrête les grands axes des politiques d'investissement. Le projet de mandature qui reflète la présence d'un consensus est actualisé annuellement au moment du débat d'orientations budgétaires, au regard de l'état d'avancement des précédentes décisions prises. Le financement des investissements ainsi que les objectifs financiers font aussi l'objet d'un accord explicite, avec la volonté affichée de dégager chaque année une épargne nette égale à 20 %, au moins, des recettes de gestion, et de maintenir la capacité de désendettement à moins de dix ans.

La politique en matière de déplacement et de transport est encadrée par un document programmatique particulier présenté devant le conseil de métropole le 22 janvier 2016 : le document stratégique des mobilités. Il décline les objectifs en 20 actions regroupées sous quatre thèmes : l'efficacité des réseaux de transports en commun, l'optimisation de l'usage de l'automobile, la politique de stationnement et le développement des modes doux de transport.

5.4.2 Un pacte financier et fiscal qui acte le maintien de dispositifs existants

L'article 12 de la loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 a rendu obligatoire, pour les intercommunalités ayant signé un contrat de ville, l'élaboration, « *en concertation avec ses communes membres, d'un pacte financier et fiscal de solidarité (PFF) visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières* ». Codifiées au deuxième alinéa du VI de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI), les dispositions relatives au PFF ont été modifiées par l'article n° 57 de la loi NOTRe du 7 août 2015.

Le PFF de Bordeaux Métropole n'a pas été modifié depuis son adoption, le 30 octobre 2015. Le document identifie les modalités de mise en commun des moyens financiers et fiscaux entre Bordeaux Métropole et ses 28 membres, expose les orientations du bloc communal sur les reversements de fiscalité, annonce l'instauration d'abattements intercommunaux pour 2019, et reconduit les fonds de concours déjà présents.

5.4.2.1 Les orientations sur les reversements de fiscalité

5.4.2.1.1 Sur la dotation de solidarité métropolitaine : une rectification de son mode de calcul qui ne revient pas sur la décision prise en 2012 d'en ralentir l'évolution

Le mode de calcul de la dotation de solidarité communautaire (DSC)⁷⁹ devenue dotation de solidarité métropolitaine (DSM) a été remanié par le PFF d'octobre 2015, sur la base des deux constats suivants :

- un montant global de DSM trop élevé : selon le pacte, l'enveloppe répartie entre les communes représentait un effort de 49 € par habitant en 2014, soit le plus élevé de toutes les communautés urbaines et métropoles de plus de 200 000 habitants, avec un écart de 20 € par rapport à la moyenne des communautés urbaines ;
- un mode de calcul irrégulier en raison d'une pondération insuffisante des critères devant obligatoirement être utilisés pour établir la DSC (35 % du total au lieu d'au moins 50 %)⁸⁰.

Pour corriger ces anomalies, le PFF a porté, à partir de 2016, le poids des critères légaux à 50 % (20 % en fonction de l'écart au potentiel financier du territoire, 30 % en fonction de l'écart au revenu par habitant moyen du territoire) et les a complétés par les trois paramètres optionnels suivants : les critères sociaux de la politique de la ville⁸¹ (25 %), l'effort fiscal (5 %) et la prise en compte de la DSC historique (20 %).

Le pacte ne revient pas sur le mode d'indexation annuelle mis progressivement en place entre 2012 et 2014 pour ralentir la croissance de la DSC. Au moment de la mise en place du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), une délibération du 22 juin 2012 a lié l'évolution de la DSC à celle de la fiscalité économique. L'assiette de ces ressources était alors égale à l'addition des ressources suivantes, diminuée de la part communautaire du FPIC : les quatre impôts économiques (CFE, CVAE, TASCOT et IFER), le FNGIR⁸² ainsi que les allocations compensatrices de taxe professionnelle et de CFE. Une délibération du 19 décembre 2014 a rajouté la dotation d'intercommunalité dans l'assiette, ce qui a accentué le ralentissement de l'évolution de l'enveloppe distribuée. En 2014, au motif qu'il s'agissait d'une année dite de transition, la métropole n'a pas appliqué les dispositions votées en 2012, mais reconduit l'enveloppe 2013 (35,5 M€). La délibération du 18 décembre 2015, qui a formellement approuvé la formule de calcul de la nouvelle DSM, a néanmoins lissé les effets de l'indexation en créant une « *garantie individuelle* » pour plafonner l'évolution de chaque dotation communale à +/-2,5 %⁸³.

Au total, depuis 2016, le versement de la DSM a décliné de 0,2 % par an. Le rapport d'orientations budgétaires pour 2019 anticipe un recul de 0,5 % entre 2020 et 2022.

⁷⁹ instituée lors du passage en fiscalité professionnelle unique le 1^{er} janvier 2001

⁸⁰ d'une part, l'écart de revenu par habitant entre le montant communal et la moyenne pour l'EPCI, et d'autre part, l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant entre le montant communal et la moyenne pour l'EPCI

⁸¹ Il s'agit des deux critères suivants : l'écart à la moyenne de la proportion de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (10 %) et la population des 3-16 ans (15 %).

⁸² CFE : contribution foncière des entreprises ; CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; TASCOT : taxe sur les surfaces commerciales ; IFER : Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux ; FNGIR : fonds national de garantie individuelle des ressources

⁸³ Les effets de la garantie individuelle sont financés par la métropole : 232 121,63 € en 2016, 265 939,60 € en 2017, 165 823,30 € en 2018 et 108 350,93 € en 2019.

5.4.2.1.2 Sur la taxe d'aménagement

Jusqu'à l'adoption du PFF, l'EPCI redistribuait aux communes, de façon forfaitaire, un septième des recettes perçues au titre de la taxe locale d'équipement (TLE), remplacée par la taxe d'aménagement (TA) au 1^{er} mars 2012. Le forfait tenait compte de la population et de la part des recettes collectées sur leur territoire, avec un forfait minimum garanti pour les plus petites communes. Ce mode de répartition était irrégulier : les reversements ne tenaient pas compte, comme l'exigeait l'article L. 331-2 du code de l'urbanisme, des équipements publics relevant des compétences communales⁸⁴. Le PFF a corrigé cette anomalie par deux modifications : en restreignant l'assiette éligible au septième des dépenses communales d'équipement nettes du FCTVA et des subventions reçues, exécutées dans des investissements extérieurs aux opérations d'aménagement métropolitain ; et en plafonnant le reversement aux sommes collectées sur le territoire communal.

La délibération du 18 décembre 2015 a ratifié ce nouveau mode de répartition, à une nuance près : contrairement au pacte, elle n'exclut pas du champ des reversements le financement des équipements sportifs à l'exception, selon la réponse des deux derniers ordonnateurs, de ceux éligibles au fonds d'aide pour les équipements sportifs⁸⁵. En 2017 et en 2018, la métropole a reversé aux communes 6,1 M€ et 10,7 M€ soit, comme l'a précisé l'organisme, 90 % et 58,4 % des montants collectés l'année précédente⁸⁶.

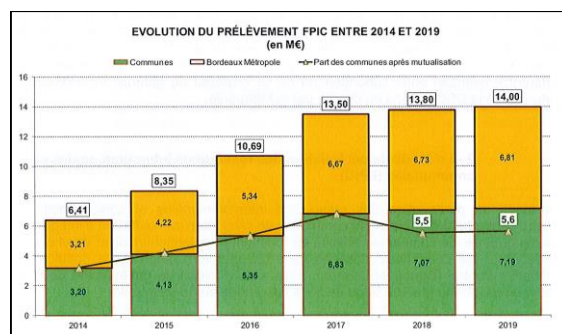
5.4.2.1.3 Sur le FPIC

Dans le prolongement de la délibération du 22 juin 2012 citée supra, le pacte a confirmé le maintien de la répartition dite de droit commun de la contribution au FPIC calculée au niveau du bloc communal : en application du paragraphe II de l'article L. 2336-5 du CGCT, la part communautaire est automatiquement scindée de la part totale des communes en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF), et le montant de chaque commune est déterminé en fonction de son potentiel financier par habitant. Le document souligne, en outre, qu'en majorant le CIF, les processus de transferts de compétences et de mutualisation, à peine amorcés en 2015, accroissent automatiquement la part de la contribution métropolitaine au FPIC, et réduisent d'autant celle de la contribution globale des communes.

⁸⁴ « (...) Une délibération de l'organe délibérant prévoit les conditions de reversement de tout ou partie de la taxe perçue par l'établissement public de coopération intercommunale ou la métropole de Lyon à ses communes membres ou groupements de collectivités compte tenu de la charge des équipements publics relevant de leurs compétences. »

⁸⁵ 5.4.2.5

⁸⁶ Les reversements interviennent avec une année de décalage.

Graphique n° 4 : Evolution du prélèvement FPIC entre 2014 et 2019 (en M€)

Source : pacte financier et fiscal octobre 2015

5.4.2.2 L'abandon du projet d'abattements intercommunaux pour la taxe d'habitation

Le PFF annonce la mise en place d'une politique communautaire d'abattements au 1^{er} octobre 2019 au plus tard, avec l'objectif affiché de ne pas chercher à augmenter le rendement fiscal⁸⁷, grâce à l'harmonisation des taux et à la suppression du mécanisme d'ajustement correctif appliqué à l'ancienne part départementale de la taxe d'habitation⁸⁸. La disparition programmée de la taxe d'habitation a rendu cette mesure obsolète.

Le maintien des abattements communaux, à défaut d'abattements communautaires, n'a pas été préjudiciable pour les finances intercommunales : selon le rapport d'orientations budgétaires pour 2018, la décision prise par la ville de Bordeaux de ramener l'abattement général à la base au taux maximum légal de 15 %, au lieu de 19 % précédemment, aurait amélioré les recettes métropolitaines de taxe d'habitation de 1,5 M€ en 2018.

5.4.2.3 Le souhait affirmé de ne pas unifier les taux des impôts ménages, ni de créer une dotation globale de fonctionnement territorialisée

En matière de taux d'imposition, le pacte écarte la possibilité d'unification de l'un ou de plusieurs taux des impôts ménages, comme l'autorise l'article L. 5211-28-3 du CGCT créé par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. Il motive cette option par la volonté des communes de conserver leur autonomie fiscale. Dans le même ordre d'idée, il repousse la création d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) territorialisée au sens de l'article L. 5211-28-2 du CGCT : introduite par la loi du 16 décembre 2010, cette disposition permet à l'EPCI de percevoir l'ensemble des DGF du bloc communal, puis de les reverser aux communes à partir d'une clé de répartition votée par l'assemblée communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Dans les faits, ces deux leviers d'harmonisation sont rarement utilisés par les blocs communaux.

⁸⁷ Le pacte fiscal affirme « vouloir autonomiser (...) la politique communautaire, sans engranger un surplus de produits et sans entraîner de trop importantes variations de pression fiscale pour le contribuable. »

⁸⁸ La part départementale de taxe d'habitation a été transférée à la CUB dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle en 2010. La loi de finances pour 2010 ne prévoyait pas le transfert des abattements du département. Le contribuable aurait donc pu connaître une évolution positive ou négative de sa taxe d'habitation en fonction des écarts entre les abattements pratiqués au niveau départemental et ceux pratiqués par la commune ou l'EPCI. La loi de finances pour 2011 a donc créé un mécanisme correctif censé neutraliser l'impact sur le contribuable qui a vocation à disparaître avec l'instauration d'un régime commun.

5.4.2.4 La pérennisation du fonds de concours intercommunal et de la démarche de co-développement

En matière d'investissement, le pacte pérennise les deux principaux dispositifs de coopération avec les communes, sans amender leurs conditions de fonctionnement : le fonds d'intérêt communal (FIC) créé en 2009 et l'outil de programmation des projets communs que sont les contrats de co-développement (CODEV).

Le PFF reprend les règles de fonctionnement du FIC exposées dans une délibération du 19 décembre 2014, laquelle a élargi son champ d'intervention pour la période 2015-2020 en vue de tenir compte des transferts imposés par la loi MAPTAM, et de la clarification effectuée au même moment de la compétence voirie⁸⁹. La métropole assure qu'il continue cependant à n'être mobilisé que pour le financement d'opérations métropolitaines, et en aucune façon au cofinancement d'opérations de compétence communale.

Pour la période 2015 à 2018, l'enveloppe du FIC, ouverte dans une autorisation de programme, a été fixée à 93,8 M€ dont 76,5 M€ pour la voirie, 12 M€ pour l'assainissement pluvial et 5,3 M€ pour l'enfouissement du réseau électrique. Les règles de répartition, qui tiennent compte de la dynamique urbaine au travers de la production de logements et des recettes de taxe aménagement perçues par chaque commune sur la période 2011-2013, réservent 15 % de l'enveloppe dédiée à la voirie et à l'assainissement pluvial aux petites communes. Un tableau de suivi budgétaire de la consommation de l'autorisation de programme est communiqué trois fois par an à la commission infrastructures, laquelle a aussi été destinataire en mars 2018, d'un bilan pour 2017.

Le pacte consacre la démarche de co-développement (CODEV), initialisée en 2009, consistant à avaliser des projets d'investissement dans des contrats bilatéraux EPCI/commune d'une durée de trois ans, selon trois niveaux d'enjeux : métropolitain, intercommunal ou communal. La génération des CODEV 2015-2017, qui comprenait 28 contrats de co-développement (un par ville) composés de 1 132 actions, a été la première à faire l'objet d'un bilan. Selon ce document présenté en bureau communautaire, 61 % des actions sont terminées, et 33 %, en cours de réalisation, sont reportées sur le cycle suivant⁹⁰. Le total des dépenses correspondantes s'élevait, au 31 mars 2018, à 589 M€ dont 493 M€ pour la métropole, soit 67 % des dépenses programmées. Trois secteurs ont groupé 61 % des dépenses : la mobilité et les infrastructures de transports (37 %) devant l'urbanisme et l'aménagement (12 %), puis la voirie (11 %). La quatrième génération de CODEV 2018-2020 est en cours d'exécution.

Selon les deux derniers ordonnateurs, les CODEV, dont la mise en œuvre est systématiquement précédée d'un bilan des contrats précédents, ne seraient que la déclinaison territoriale du plan pluriannuel d'investissement (PPI). Ils assurent qu'ils concourent à harmoniser les projets métropolitains et communaux.

⁸⁹ voir partie 6.1

⁹⁰ Le solde (6 %) correspond aux actions non démarrées.

5.4.2.5 Les autres soutiens à l'investissement communal

Bordeaux Métropole apporte une aide à l'investissement des communes au moyen d'autres fonds de concours, dont les règles de fonctionnement sont précisées dans des règlements d'intervention particuliers. Non mentionnée dans le PFF, leur existence est justifiée par l'ampleur des investissements dus à l'accueil de nouvelles populations.

Suivis budgétairement dans un cadre pluriannuel (AP/CP⁹¹), ces fonds de concours sont au nombre de quatre :

- un fonds *groupes scolaires* doté de 16 M€ pour toute la mandature, proposant une prise en charge de 50 % du coût de construction des nouvelles classes, portée à 80 % pour celles prévues dans des opérations d'aménagement. L'enveloppe n'a été que faiblement utilisée pour le moment avec un total d'engagements de 1,7 M€ et une dépense réalisée de 296 458 € ;
- un fonds pour les projets d'équipements sportifs de 15 M€ dont plus de la moitié (8 M€) est réservée à des équipements aquatiques. 42 % de ces moyens ont été engagés (6,7 M€) et 21 % (3,3 M€) ont d'ores et déjà été dépensés ;
- un fonds de 12 M€, créé en 2017, pour accompagner la construction de piscines, dont les ressources ont déjà été utilisées à hauteur de 22 % (2,67 M€ de dépenses) et engagées pour 38 %. Au total, les ressources fléchées pour la construction d'équipements aquatiques atteignent 20 M€, en ajoutant la partie du fonds de concours des projets d'équipements sportifs dédiée à ces projets (8 M€);
- un fonds de 5 M€ pour soutenir la programmation communale dans le cadre du contrat de ville métropolitain. Une somme de 2,5 M€ environ a été distribuée depuis 2015, les premiers financements ayant été alloués en dehors de l'autorisation de programme.

L'activité de l'ensemble de ces mécanismes d'aide à l'investissement mériterait d'être débattue annuellement par l'organe délibérant.

Recommandation n°1. Soumettre au conseil métropolitain un bilan annuel de l'action du FIC, des CODEV et des fonds de concours.

⁹¹ autorisations de programme/crédits de paiement

5.5 Synthèse intermédiaire

Destiné à préserver, depuis 1968, le rôle des communes et des maires, le principe de cogestion intercommunale a toujours été mis en avant, même si aucun document officiel n'en donne une définition précise. Favorisée par le poids démographique modéré de la ville-centre, cette pratique n'a pas été remise en cause par la transformation de l'EPCI en métropole. Dans l'organisation des pouvoirs, elle prend deux formes principales : d'une part, la fonction de premier vice-président est confiée à un membre issu du principal groupe d'opposition, maire d'une grande ville ; d'autre part, les 28 maires sont tous membres du bureau qui comprend 32 membres (31 % des élus du conseil). En pratique, les décisions de l'EPCI nécessitent donc l'accord d'une majorité de maires. Pour la mandature actuelle, le principe et les modalités de la cogestion ont été formalisés non pas dans une délibération, mais dans un accord de coopération communautaire 2014-2020, signé par les présidents des quatre groupes d'élus du conseil, en avril 2014. L'accord énumère les actions à mettre en place pour les six ans à venir. Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président en exercice a reconnu que la cogestion pouvait avoir un effet expansionniste sur la dépense publique, chaque maire ayant objectivement intérêt à accepter les projets d'investissements de ses collègues, en vue d'obtenir leur soutien sur ses propres demandes.

Le conseil de métropole se compose de 105 membres dont 104 adhèrent à l'un des quatre groupes politiques constitués. Contrairement au bureau souvent qualifié de gouvernement de la métropole, ses échanges sont retranscrits dans des procès-verbaux, et ses règles de fonctionnement, en particulier le mode de prise de décision, formalisées dans un règlement intérieur. En vue d'associer la société civile à ses décisions, la CUB disposait déjà d'une instance créée en 1999, le C2D, qui exerce désormais, sous l'appellation de « *Conseil de développement durable de la Métropole* », les fonctions dévolues au conseil de développement instauré par l'article 57 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Presqu'identiques à ceux exigés aujourd'hui des communautés urbaines, les documents programmatiques ont, pour la plupart, été préparés avant la création de la métropole. Trois nouveaux documents sont devenus obligatoires depuis 2014 et ont été élaborés : le programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et aux programmes de recherche, le plan de déplacements urbains et le plan climat-air-énergie territorial. L'EPCI dispose en plus de deux documents spécifiques importants : un projet de mandature 2014-2020 détaillant toute sa stratégie et un document stratégique des mobilités articulant les politiques de transport, de stationnement et de déplacement.

Inchangé depuis son adoption le 30 octobre 2015, le pacte financier et fiscal a corrigé les critères de calcul de la dotation de solidarité métropolitaine ainsi que le mode de répartition de la taxe d'aménagement, en raison d'irrégularités, mais encore pour ralentir la croissance des montants distribués aux communes. Le pacte a confirmé plusieurs orientations déjà à l'œuvre : en maintenant la répartition dite de droit commun de la contribution au FPIC ; et en écartant la possibilité d'une unification des taux des impôts ménages et de la création d'une DGF unifiée. La seule nouveauté fiscale réside dans l'annonce de la mise en place d'une politique communautaire d'abattements au 1^{er} octobre 2019 au plus tard, mesure rendue obsolète avec la disparition programmée de la taxe d'habitation. Le maintien des abattements communaux, à défaut d'abattements communautaires, n'a pas été préjudiciable pour les finances intercommunales, du fait de leurs taux. En matière d'investissement, le pacte pérennise les principaux dispositifs de coopération avec les communes.

6 DES TRANSFERTS DE COMPETENCES : UN PROCESSUS PRINCIPALEMENT INTERCOMMUNAL

6.1 La prédominance des transferts de compétences avec les communes

6.1.1 Des transferts réalisés en vagues successives

Achevés en 2017, les transferts de compétences devenues métropolitaines, à la suite de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), se sont échelonnés jusqu'en 2017. Le transfert de la compétence « *création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires* » a été effectif seulement au 1^{er} janvier 2018 en raison de l'ampleur de l'inventaire à réaliser (800 à 900 voies et 300 à 400 places identifiées au 1^{er} juillet 2016). Le tableau suivant récapitule les compétences de la métropole en distinguant, d'une part, les nouvelles compétences de celles qui étaient exercées, et, d'autre part, parmi les nouvelles, celles qui auraient dû être déjà exercées par la CUB (régularisations). L'ordonnateur assure que les transferts n'ont pas occasionné de déménagement, ni de fermeture d'équipements ou de sites.

Tableau n° 9 : Compétences obligatoires transférées à Bordeaux Métropole

Domaine	Compétence	Exercice de la compétence	
		CUB	Bordeaux Métropole
Développement et d'aménagement économique, social et culturel	Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire	Déjà exercée (DE)	2015
	Actions de développement économique, dont la participation au capital des sociétés mentionnées au 8° de l'article L. 4211-1, ainsi que soutien et participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire	DE	2015
	Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain	DE	2017
	Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme	Non concerné (NC)	2016
	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	NC	2016
Aménagement de l'espace métropolitain	Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document en tenant lieu ou carte communale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières	DE	2016
	Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains	Non exercée à tort	2016 (régularisée)
	Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires	Exercée partiellement à tort	2018
	Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain	NC	2015
	Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications, au sens de l'article L. 1425-1 du CGCT	NC	NC
Politique locale de l'habitat	Programme local de l'habitat	DE	2016
	Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées	NC	2016
	Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre	NC	2016
	Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage	NC	2015

Tableau n° 10 : Compétences obligatoires transférées à Bordeaux Métropole (suite)

Domaine	Compétence	Exercice de la compétence	
		CUB	Bordeaux Métropole
Politique de la ville	Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville	NC	2015
	Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance	NC	2015
	Programmes d'actions définis dans le contrat de ville	NC	2015
Gestion des services d'intérêt collectif	Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8, gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L. 2226-1 et eau	DE	2015
	Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain ainsi que création, gestion et extension des crématoriums	DE	2015
	Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national	DE	2015
	Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du présent code	DE	2015
	Service public de défense extérieure contre l'incendie	DE	2015
Protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie	Gestion des déchets ménagers et assimilés	DE	2015
	Lutte contre la pollution de l'air	NC	2017
	Lutte contre les nuisances sonores	NC	2016
	Contribution à la transition énergétique	NC	2017
	Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie	NC	2017
	Elaboration et adoption du plan climat-air-énergie territorial en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable	NC	2017
	Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz	NC	2015
	Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains	DE (2)	2015
	Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, en application de l'article L. 2224-37 du présent code	NC	2015
	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement	NC	2016
	Autorité concessionnaire de l'Etat pour les plages, dans les conditions prévues à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques.	NC	2015

Sources : décret 2014-1599 du 23 décembre 2014 et arrêté préfectoral du 13 juin 2016

6.1.2 Des régularisations qui représentent, en masse financière, l'essentiel des transferts

A l'occasion de la transformation de la communauté urbaine en métropole, l'EPCI s'est enfin emparé de compétences depuis longtemps intercommunales, mais qui étaient restées communales, en particulier la compétence voirie et celle sur les parkings.

6.1.2.1 La propreté, le mobilier urbain et les espaces verts sur voirie

6.1.2.1.1 Une régularisation opérée en 2016...

Les missions de propreté, de mobilier urbain, et d'espaces verts sur voirie ont continué à relever des communes après la création de la CUB, alors qu'il s'est toujours agi de champs d'intervention intercommunaux exclusifs, en vertu du CGCT⁹² et de la jurisprudence⁹³.

Bordeaux Métropole a mis un terme à l'irrégularité en étendant, au 1^{er} janvier 2016, sa compétence à ces missions, par une délibération du 18 décembre 2015. Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président en exercice a expliqué le retard pris par le souhait des maires de conserver une capacité d'action directe et rapide dans des domaines de proximité, tels que le nettoyage de la voirie et les espaces verts, pour lesquels les usagers s'adressent spontanément aux services municipaux en cas de difficulté.

Un état des lieux a été dressé par la métropole pour identifier l'organisation de chaque commune, le niveau de prestations assuré et les coûts réels. Ce recensement distingue les éléments de la voirie communautaire de ceux de la voirie communale et privée (voiries de lotissement), mais il n'intègre pas les espaces publics communaux (cours d'école, parcs, squares, etc.). La régularisation a logiquement été accompagnée d'une estimation des charges transférées à retrancher des attributions de compensation (AC). A cette occasion, avec l'accord du bureau communautaire, l'évaluation financière a tenu compte de la dynamique des charges supportée indûment par les communes entre le 13 juillet 1999, date légale à laquelle cette compétence est devenue intercommunale⁹⁴, et le 1^{er} janvier 2014 : pour cette raison, les dépenses communales entrant dans le périmètre du transfert, enregistrées aux comptes administratifs entre 2000 et 2014, ont été diminuées de 7,43 M€, au vu de l'inflation constatée sur cette période. La compensation de charges retenue pour cette régularisation par la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLECT), en 2015, s'élève finalement à 29,6 M€. Approuvée par les communes, elle représentait 94 % du total des compensations de charges transférées prélevées sur les AC en 2016 et formait 63 % du même total en 2018.

La régularisation de compétences a entraîné le transfert d'au moins 258 agents par la ville-centre. Les services de l'ordonnateur n'ont pas été en mesure d'indiquer le nombre d'agents des autres communes ayant rejoint les services communs pour ce seul motif : selon eux, la polyvalence des équipes chargées de la gestion des espaces publics ne le permettrait pas. En réponse aux observations provisoires, un nouveau tableau a été fourni faisant état du transfert de 578 agents municipaux, concernés par l'exercice de la compétence voirie.

Conformément à un arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 15 juin 1993 (commune de Lormont), les installations d'éclairage des voies demeurent de la compétence des communes. Dans ce domaine, les interventions de la métropole ne concernent que l'entretien des installations des communes associées à la démarche de mutualisation des services.

⁹² cf. article L. 5215-20-1 relatif aux compétences des communautés urbaines existantes à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 et article L. 5217-2 du CGCT sur celles des métropoles

⁹³ Conseil d'Etat : communes de Couzon (18 avril 1980, n° 04488 0457) et Décines-Charpieu (18 mai 1988, n° 53 575).

⁹⁴ Il s'agit de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui rendait cette compétence intercommunale.

6.1.2.1.2 ... suivie d'une délégation immédiate des prestations à une majorité de communes

Simultanément à la régularisation de cette compétence, il a été décidé d'autoriser les communes à conserver l'exercice de la partie de la compétence voirie régularisée et de ne pas transférer les personnels concernés. A cette fin, la métropole a passé une convention de délégation de gestion de service avec les communes qui le désiraient (17 en 2016), en s'appuyant sur les dispositions suivantes de l'article L. 5215-27 du CGCT applicable aux métropoles⁹⁵ : *« la communauté urbaine peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public »*.

Cette mesure avait déjà été actée dans l'accord de coopération communautaire 2014-2020 signé en début de mandature, les quatre groupes d'élus étant d'accord pour *« envisager la possibilité de transfert partiel de compétence de la métropole vers les villes pour un service de proximité »*.

Afin d'inciter à un transfert complet à moyen terme, l'aide métropolitaine versée en contrepartie de l'accomplissement des prestations (9,5 M€) est figée à la dépense constatée en 2014, laissant supporter aux communes la dynamique des charges. Cette dépense métropolitaine consomme toutefois 32 % de la compensation de charges acquittée annuellement par les communes depuis le transfert de cette compétence (29,6 M€), et 56 % si l'on exclut du total la compensation versée par la ville de Bordeaux (12,6 M€).

Entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2016, les conventions passées avec les villes courent jusqu'à la fin du mandat municipal et sont renouvelables tacitement dans les six mois suivant l'élection municipale. En cas de renouvellement en 2020, elles auront une durée de vie d'au moins dix ans. Pour 13 des 15 communes encore concernées au 1^{er} janvier 2017⁹⁶, le champ conventionnel recouvre toute la compétence voirie régularisée en 2016, englobant le fonctionnement courant du service ainsi que la gestion des investissements par le biais d'une délégation de maîtrise d'ouvrage. Ce dispositif, par son étendue et sa durée, doit être analysé comme une re-délégation contraire à l'esprit de la loi : alors qu'un EPCI n'est pas autorisé à déléguer à un de ses membres l'exercice entier d'une compétence, l'article L. 1111-8 du CGCT ne permet les transferts volontaires de compétences que d'une collectivité territoriale vers un EPCI, et non le contraire.

Recommandation n°2. Redéfinir le champ du dispositif conventionnel de re-délégation de la compétence voirie.

⁹⁵ par renvoi de l'article L. 5217-7-1 du CGCT.

⁹⁶ Au 1^{er} janvier 2017, 13 communes conservaient l'intégralité des missions *« propreté, plantations, mobiliers urbains »* sur voirie métropolitaine, et 2 la réalisation de la mission de *« plantations »*.

6.1.2.1.3 Une police des déchets relevant exclusivement de la métropole

La police des déchets est désormais assurée par le centre information déchets (CID) rattaché à la direction de gestion de l'espace public de la métropole. Pour le cas de la ville-centre, cette organisation a fait cesser la coexistence de services parfois concurrents (la brigade verte et l'unité de surveillance et d'intervention déchets de la métropole) et proposant des tarifs différents pour assurer une seule et même mission de salubrité publique. Le CID met en œuvre une politique de sensibilisation et procède à une facturation d'office (principalement pour les déchets déposés sur la voie publique). La ville-centre n'est plus associée au traitement de la propreté et de la collecte des déchets usagers dans l'hyper-centre de Bordeaux.

6.1.2.2 Les parkings

La gestion des parcs et aires de stationnement figurait déjà aux rangs des compétences exclusives de la CUB (12° de l'article L. 5215-20-1 du CGCT). Au regard des critères d'identification d'une aire de stationnement prédéfinis par la métropole, la question du transfert se posait pour cinq parkings bordelais. Une délibération du 25 septembre 2015 a approuvé l'arrêté de transfert de quatre d'entre eux : allées de Chartres, Victor Hugo, Grands-Hommes et cours Alsace Lorraine. L'AC de la ville de Bordeaux a été, en parallèle, majorée de 631 780 € au vu des produits qu'elle percevait auparavant.

Seul le parking des Capucins est resté communal en application des critères d'identification retenus par la métropole : ceux-ci prévoient qu'une aire affectée à un équipement communal, ici le marché couvert éponyme, ne peut pas être métropolitaine. L'exercice de la compétence sur les parcs de stationnement se trouve ainsi régularisé.

6.1.2.3 La distribution du gaz et de l'électricité

En application de l'article n° 71 de la loi MAPTAM, la compétence concession de la distribution publique d'électricité et de gaz est devenue une compétence de la communauté urbaine à compter du 29 janvier 2014⁹⁷. Jusque-là, les villes qui jouaient le rôle d'autorité concédante sur leur territoire, avaient délégué la distribution de gaz à Régaz-Bordeaux, société anonyme d'économie mixte locale (SAEML). Contraintes, dans le cadre de ce transfert, de céder à la métropole deux-tiers au moins de leurs parts en application de l'article L. 1521-1 alinéa 3 du CGCT, les communes actionnaires ont décidé de lui vendre la totalité de leurs parts. Le prix de vente a été fixé sur la base d'une expertise produite par un cabinet privé⁹⁸. La convention de cession a, en outre, formalisé le versement aux collectivités cédantes, des dividendes annuels de la SAEML afférents à l'exercice clos au 30 septembre 2014⁹⁹.

⁹⁷ cf. article L. 5215-20-1 du CGCT

⁹⁸ Le cabinet a estimé que la valeur du capital de la SAEML était comprise entre 188 M€ et 220 M€. Les parties ont décidé de retenir « la valeur centrale » de 203 M€ (1068,50 € par action). Pour la ville-centre qui possédait 51,22 % du capital, le prix de vente a été arrêté à 104 M€. La commune de Bordeaux a ainsi enregistré une plus-value de 89,1 M€ après déduction de la valeur nette comptable des titres de participation (14,8 M€). 10.2.6.1.4

⁹⁹ Dans le cas de Bordeaux, cette clause lui aura procuré une recette supplémentaire en fonctionnement de 4,9 M€ en 2015, deux fois supérieure au dividende moyen perçu au titre des exercices précédents.

Un transfert de compétence du syndicat départemental d'énergie électrique de la Gironde (SDEEG) vers la métropole a été approuvé par une délibération du 10 juillet 2015 pour les cinq communes¹⁰⁰ qui avaient confié leur mission d'autorité concédante à ce syndicat, lui-même ayant délégué l'activité à Régaz et à GRDF (gaz réseau distribution France).

6.1.3 Les nouveaux champs significatifs de compétence

6.1.3.1 La protection de l'environnement et les réseaux de chaleur

Par délibération du 27 novembre 2015, la métropole s'est emparée par anticipation, à compter du 1^{er} janvier 2016, de la compétence sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), qui recouvre quatre missions définies à l'article L. 211-7 du code de l'environnement : l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ces cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ; la défense contre les inondations et contre la mer ; et la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Les syndicats intercommunaux précédemment compétents ont été dissous lorsque leur périmètre était inclus dans celui de la métropole. La métropole, qui s'est substituée aux communes comme membre de syndicats dont le périmètre englobe des communes hors-métropole, n'a pas créé la taxe GEMAPI : le seul financement réside dans un versement communal compris dans l'AC des 24 communes concernées par cette compétence¹⁰¹.

La dévolution à l'EPCI de la compétence de création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains a officiellement entraîné le transfert des trois réseaux de chaleur et de froid urbains de Bordeaux et de leurs forages géothermiques (Mériadeck, Grand-Parc, Benauges) ainsi que du réseau de Saint-Médard-en-Jalles au 1^{er} janvier 2015. En réalité, les opérations effectives de transfert des trois réseaux bordelais sont retardées, les premières démarches entreprises ayant échoué sur le défaut d'autorisation d'exploitation préfectorale pour les trois forages géothermiques : tandis que les autorisations pour les forages de Mériadeck et de La Benauges avaient expiré en mai 2012 et en avril 2013, aucune autorisation n'avait été sollicitée pour le forage non exploité de Grand-Parc. La métropole a indiqué avoir obtenu une nouvelle autorisation préfectorale pour le forage de Mériadeck en août 2018, mais n'avoir rien demandé pour les deux autres : l'exploitation du forage de la Benauges n'est plus envisagée et des études sont en cours pour décider de la mise en service du forage de Grand-Parc auquel n'est associé aucun réseau de chaleur¹⁰².

¹⁰⁰ Bruges, Le Bouscat, Saint Aubin du Médoc, Talence et Saint Vincent de Paul

¹⁰¹ 10.2.2.2

¹⁰² 9.1.1.1.2

Conformément à l'article L. 2224-37 du CGCT, les infrastructures de charge de véhicules électriques de Bordeaux et de Parempuyre ont été transférées au 1^{er} janvier 2015, ainsi que tous les contrats afférents. Une convention de délégation de gestion arrêtant les modalités de gestion des bornes a été conclue jusqu'au 31 décembre 2015 avec la ville de Bordeaux, dans l'attente de la mise en place des services de la métropole. Un forfait de 29 000 € est réglé à cette commune, au titre des frais de réparation, maintenance et de consommation électrique des bornes concernées.

Une délibération du 10 juillet 2015 définit les modalités d'exercice de la compétence de lutte contre les nuisances sonores, en concertation avec les communes et en cohérence avec les démarches communales antérieures. Pour ce faire, ont été confectionnés une cartographie de l'environnement sonore sur l'ensemble du territoire, ainsi qu'un plan de prévention du bruit. Pour exercer la compétence de lutte contre la pollution de l'air, la métropole s'est substituée aux communes adhérentes à l'association agréée pour la surveillance de la qualité de l'air en Aquitaine (AIRAQ). Les politiques de ces deux domaines (nuisances sonores et qualité de l'air) sont coordonnées, les zones exposées et les causes étant souvent les mêmes.

6.1.3.2 Le soutien aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche

Instituée par la loi MAPTAM, la compétence « *programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche* » doit être exercée en cohérence avec le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Une délibération du 8 juillet 2016 valide la stratégie de l'organisme dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation¹⁰³. Le soutien de la métropole se rapporte notamment au plan campus et au projet de forum urbain dont le but est l'accompagnement des mutations des espaces urbains, de leur gouvernance et de leurs usages. Organisé en 2016, le transfert de compétence s'est traduit par la mise à disposition d'un seul bien immobilier : le bâtiment de la commune de Bordeaux qui abrite le siège de la communauté d'universités et établissements (COMUE).

6.1.3.3 Les aires d'accueil des gens du voyage

L'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage (AAGV) est une compétence nouvelle, la CUB n'étant jusque-là responsable que des aires de grand passage et participant seulement au financement de la réalisation des aires d'accueil. Cette nouvelle compétence oblige l'EPCI à définir et mettre en œuvre une politique globale d'accueil des gens du voyage sur le territoire : elle a entraîné le transfert, au 1^{er} janvier 2015, des dix aires dédiées à l'accueil des gens du voyage situées sur son territoire, avec une reprise de l'ensemble des contrats existants. Préalablement confiée à un bailleur social, leur gestion a récemment été attribuée à un groupe privé, leader français dans ce domaine.

¹⁰³5.4.1.1

Le transfert de compétence ne couvre pas le champ global de la gestion des aires d'accueil : son volet social, le projet social et éducatif (PSE), reste de compétence communale dans sa définition comme dans sa mise en œuvre. Pour autant, il incombe à la métropole d'organiser les instances de gouvernance obligatoire et de développer l'organisation et les moyens pour accompagner la gestion de proximité. Concernant les aires de grand passage, le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage de la Gironde 2019-2024, signé le 2 octobre 2019, prévoit la création de deux aires de 200 places chacune d'ici cinq ans, projet qui figurait déjà au précédent schéma départemental 2011-2017 mais retardé en raison de désaccords entre les maires. Elles viendront se rajouter à l'aire existante en vue de porter la capacité d'accueil à 600 places.

6.1.3.4 Un développement de la compétence mobilités douces

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a rendu les communautés urbaines existant à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, compétentes pour organiser un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service. La maison du vélo de Bordeaux, créée en 2003, a été transférée pour devenir la maison métropolitaine des mobilités alternatives (MAMMA), en 2018. Elle propose notamment un service de prêt de vélos accessible à l'ensemble des habitants de la métropole. Les objectifs à terme sont l'extension du champ géographique aux 27 autres communes, et du champ d'intervention à tous les modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle. La mise en place d'un réseau de maisons des mobilités a débuté en 2018.

6.1.4 La reprise d'autres compétences précédemment exercées par la CUB

Dix compétences sont venues se rajouter aux compétences exclusivement métropolitaines listées à l'article L. 5217-2 : quatre préalablement exercées par la CUB à titre facultatif ont été reprises dans le décret de création de Bordeaux Métropole ; les six autres sont retracées dans l'arrêté préfectoral du 13 juin 2016 relatif aux statuts de Bordeaux Métropole.

Tableau n° 11 : Compétences facultatives exercées par la CUB et transférées à Bordeaux Métropole

Compétence	Compétence figurant dans :	
	le décret 2014-1599	l'arrêté du 13 juin 2016
Fourrière automobile	Oui	Oui
Archéologie préventive	Oui	Oui
Promotion d'une programmation culturelle des territoires de la métropole	Oui	Oui
Réseaux non urbains de chaleur / froid d'intérêt communautaire alimentés à plus de 50 % par des énergies renouvelables ou de récupération	Oui	Oui
Classement des réseaux de chaleur / froid d'intérêt communautaire alimentés à plus de 50 % par des énergies renouvelables ou de récupération	Non	Oui
Aires de grands passage	Non	Oui
Aménagement numérique du territoire	Non	Oui
Création et exploitation d'une salle de spectacle de 10 000 places env. en ZAC des quais de Floirac	Non	Oui
Construction, aménagement et entretien des locaux scolaires dans les zones d'aménagement, réalisés ou déterminés par la communauté	Non	Oui
Lycées et collèges	Non	Oui

Sources : décret 2014-1599 du 23 décembre 2014 et arrêté préfectoral du 13 juin 2016

Trois de ces compétences paraissent très proches des nouvelles compétences dévolues aux métropoles :

- pour les réseaux de chaleur et de froid, la métropole a considéré que les deux compétences facultatives¹⁰⁴ se distinguaient de la nouvelle compétence obligatoire « *création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains* », ce qui semble discutable ;
- le projet de salle de spectacles de Floirac a fait l'objet d'une compétence intitulée « *création et exploitation d'une grande salle de spectacles de 10 000 places environ localisée sur la ZAC des quais de Floirac* ». Pourtant, l'article L. 5217-2 du CGCT rend les métropoles compétentes pour la « *construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain* ». Inauguré le 24 janvier 2018, cet équipement avait été déclaré d'intérêt métropolitain le 15 mai 2017.

Deux compétences exercées de plein droit par la CUB, en vertu des dispositions de l'article L. 5215-20-1 du CGCT, mais ne figurant pas dans la liste dressée à l'article L. 5217-2 des compétences métropolitaines, ont également été transférées à Bordeaux Métropole : la construction, l'aménagement et l'entretien des locaux scolaires dans les zones d'aménagement, réalisés ou déterminés par la communauté¹⁰⁵ et les lycées et collèges.

En réponse, les deux derniers ordonnateurs ont tenu à rappeler que l'article L. 5217-1 du CGCT a affirmé le principe du transfert de plein droit à la métropole de toutes les compétences acquises auparavant par la CUB, sans possibilité de tri, ce que la chambre ne contestait pas. Pour autant, rien n'empêche Bordeaux Métropole, cinq ans après sa création, d'actualiser la liste de ses compétences, afin de mettre en cohérence celles héritées du passé avec celles dévolues par la loi aux métropoles.

6.1.5 Les transferts d'équipements

6.1.5.1 Les équipements transférés

Entre 2015 et 2016, les principaux équipements remis à la métropole, dans le cadre des transferts de compétences, sont principalement constitués de huit aires d'accueil des gens du voyage (AAGV)¹⁰⁶ ainsi que des locaux de l'office de tourisme de Bordeaux.

¹⁰⁴ « *réseaux non urbains de chaleur / froid d'intérêt communautaire alimentés à plus de 50 % par des énergies renouvelables ou de récupération ; classement des réseaux de chaleur / froid d'intérêt communautaire alimentés à plus de 50 % par des énergies renouvelables ou de récupération* ».

¹⁰⁵ 6.1.5.3

¹⁰⁶ 9.1.1.1.1

D'autres équipements plus importants ont été transférés, le 1^{er} janvier 2017 : les équipements dédiés au tourisme fluvial, le palais des congrès de Bordeaux, le parc des expositions, le stade *Matmut Atlantique*, le stade Pierre Paul Bernard de Thouars à Talence, la maison des sports « *Les Iris* » à Lormont, le Carré des Jalles à Saint-Médard-en-Jalles (espaces dévolus à la création artistique et à la diffusion de spectacles) et un seul musée, le musée de la création franche à Bègles. Les équipements fluviaux des communes ont été transférés au titre de la compétence tourisme (croisières maritimes et fluviales, escales de plaisance). Une régie, dotée de la seule autonomie financière dénommée « *régie d'aménagement, de gestion et d'exploitation des équipements fluviaux de Bordeaux Métropole* » a été créée au 1^{er} janvier 2018, pour gérer ces équipements ainsi que les nouveaux pontons que la métropole aménage. La plupart des biens remis à la métropole ont fait l'objet d'un transfert de propriété¹⁰⁷.

Le transfert du plus gros équipement, le stade *Matmut Atlantique*, et des compensations financières afférentes, a été validé par une délibération du 2 décembre 2016. Le montant annuel de ces dernières (2,4 M€), qui vient grever l'AC, correspond à un trentième environ des loyers du contrat de partenariat réduit de deux éléments : d'une part, de la redevance d'occupation réglée par le club occupant et garantie par son actionnaire¹⁰⁸ ; et d'autre part, de la subvention de 17 M€ versée par Bordeaux au partenaire privé durant la phase de construction.

Dans le domaine des infrastructures et des réseaux de télécommunication, aucun transfert n'a été effectué, les 28 communes de la métropole ne gérant pas d'infrastructure ou de réseau au sens de l'article L. 1425-1 CGCT. En 2011, les compétences visant la résorption des zones de carence en termes de haut débit et très haut débit avaient été transférées par l'ensemble des communes (excepté Bordeaux) à la CUB.

6.1.5.2 Les limites de ces transferts

Certains équipements importants n'ont pas encore été transférés alors qu'ils répondent manifestement aux critères identifiés pour être déclarés d'intérêt métropolitain, en raison de leur rayonnement, de leur caractère unique ou structurant¹⁰⁹. Peuvent être cités : l'opéra national de Bordeaux (Grand Théâtre, auditorium, immeuble de la rue Baour, immeuble de la rue Schinazi), la Cité du Vin, le stade Jacques Chaban-Delmas, la patinoire, le musée d'Aquitaine, le muséum d'histoire naturelle, le vélodrome à Bordeaux ; ou ailleurs, par exemple, à Mérignac, la salle de spectacles du Pin Galant, etc.

Les transferts des bâtiments affectés à l'opéra national de Bordeaux et à la Cité du Vin ont été jusque-là différés pour des raisons budgétaires, car l'article 1609 nonies c du code général des impôts contraint d'accompagner les transferts d'équipements du versement à la métropole, d'une compensation annuelle du coût de renouvellement et des charges d'entretien : dans la mesure où les villes ne constatent quasiment jamais, dans leurs comptes, de coûts de renouvellement pour leurs bâtiments publics, au moyen de dotations aux amortissements ou aux provisions, cette compensation est constitutive, pour elles, d'une charge budgétaire nouvelle, même si elle est déduite de leur attribution de compensation. Le rapport de la CLECT de 2016 fixait ainsi à 989 545 €, le montant des charges transférées au titre de la Cité du vin, et à 771 898 €, celui de l'opéra national de Bordeaux.

¹⁰⁷ 9.1

¹⁰⁸ cf. rapport public sur les soutiens publics à l'Euro 2016 en France

¹⁰⁹ 6.5, 6.5.3

La question ne se posait pas dans les mêmes termes pour le stade *Matmut Atlantique* : la ville de Bordeaux assumant déjà le gros entretien et la maintenance dans le cadre du contrat de partenariat, la compensation de charges a été, pour cette commune, indolore au moment du transfert de l'équipement à la métropole.

La création de l'attribution de compensation d'investissement (ACI) en 2016¹¹⁰, qui permet de financer les dépenses de renouvellement en section d'investissement, n'a pas amené les communes à reconsidérer leur position, contrairement à ce qui avait été annoncé par la ville-centre, lors de son contrôle par la chambre régionale. Au cours de l'entretien de fin de contrôle, le président de Bordeaux Métropole a cependant annoncé que le transfert des bâtiments de l'opéra national de Bordeaux interviendrait au 1^{er} janvier 2021, après avoir envisagé de l'organiser au 1^{er} janvier 2020.

En complément du motif budgétaire, la conservation par les communes des compétences d'exploitation et d'organisation a pu participer au retard des transferts des bâtiments, l'article L. 5217-2 rendant les métropoles seulement compétentes pour assurer l'entretien et le fonctionnement des équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain.

Dans leurs courriers, les deux derniers ordonnateurs ont tenu à rappeler que l'identification de l'intérêt métropolitain d'une infrastructure dépend, en premier lieu, des communes.

La chambre rappelle que la métropole bénéficie de capacités techniques et financières très supérieures à celles des communes : elle paraît mieux armée pour assurer un meilleur entretien régulier de ce patrimoine et, le cas échéant, faire face à des travaux d'urgence coûteux. L'étude « *Ouvrages publics et coûts global* » réalisée en 2006, par la mission interministérielle de qualité des constructions publiques (MIQCP), a souligné, à cet égard, que le coût d'investissement d'une opération représente, pour certains bâtiments, seulement 25 % du coût global, constitué en majorité (75 %) de coûts différés¹¹¹ supportés sur le long terme.

Recommandation n°3. Planifier, avec les communes, les transferts de toutes les infrastructures manifestement d'intérêt métropolitain.

6.1.5.3 La question particulière du transfert des écoles

Depuis sa création, la CUB est propriétaire d'écoles situées en zones d'aménagement concerté (ZAC) : cette situation découle de sa compétence obligatoire « *construction, aménagement et entretien des groupes scolaires* » situés en ZAC ou dans un programme d'aménagement qu'elle avait elle-même déterminé, en application de la loi du 31 décembre 1966.

¹¹⁰ par l'article 81 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016

¹¹¹ Les coûts différés se composent des coûts de maintenance (entretien courant, gros entretien, maintenance préventive et curative, etc.), des coûts d'exploitation (énergie et fluides, exploitation fonctionnelle dont le personnel fonctionnel, coût de travaux liés à des modifications fonctionnelles, etc.), voire des coûts de déconstruction.

En 2006, l'assemblée communautaire a autorisé la rétrocession progressive des écoles de plus de dix ans aux villes concernées, à leur demande, l'article L. 212-4 du code de l'éducation réservant clairement aux communes la propriété et le fonctionnement des écoles maternelles et primaires. L'application de cette mesure reste conditionnée à la réalisation, par l'EPCI, des travaux de restructuration nécessaires.

Depuis 2015, seulement trois écoles ont été rétrocédées, principalement en raison de l'ampleur des coûts de travaux préalables : « *La Farandole* » à Pessac en septembre 2016 (montant des travaux préalables : 1,7 M€), « *Charles Perrault* » à Cenon en décembre 2016 (1,5 M€), « *Lac 2* » à Bordeaux (2,2 M€). Onze opérations de travaux de « *mise en état correct* » (MEC) sont programmées avec des livraisons attendues entre 2020 et 2024, pour un montant global de 41,5 M€, d'après les éléments chiffrés fournis durant l'instruction. Certaines de ces opérations limitées à une MEC affichent un coût par classe supérieur à 0,7 M€ : les écoles maternelles « *Eugène Leroy* » (1,03 M€ par classe) et « *Condorcet* » à Lormont (0,78 M€ par classe) ainsi que l'école élémentaire « *Lac 2* » à Bordeaux (0,725 M€ par classe). Or, une délibération du 27 novembre 2015 avait plafonné le financement métropolitain à 0,3 M€ HT (hors taxe) par classe en cas de réhabilitation ou d'extension de groupes scolaires existants, et à 0,5 M€ HT pour les groupes scolaires neufs (sous certaines conditions). En réponse, la métropole a signalé qu'une nouvelle délibération, votée le 27 septembre 2019, a redéfini les modalités d'intervention financière et aboli les plafonds d'aide métropolitaine.

6.2 Des compétences aux domaines d'intervention partagés

Pour certaines compétences, les champs d'intervention respectifs des communes et de la métropole ont été fixés par délibération.

6.2.1 La politique du logement et l'habitat

La loi NOTRe du 7 août 2015 a conféré à la métropole une compétence exclusive dans plusieurs domaines relatifs au logement et à l'habitat : programme local de l'habitat, la politique du logement (aides financières et actions en faveur du logement social et du logement des personnes défavorisées), l'amélioration du parc immobilier bâti, la réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, etc... Une délibération du 10 avril 2015 entérine le transfert de ces domaines ainsi qu'un dispositif associant fortement les communes à leur exercice, afin qu'elles conservent « *un rôle opérationnel et de proximité essentiel* ». Les services de l'ordonnateur assurent, par exemple, que les communes sont très impliquées dans l'élaboration du plan local de l'habitat.

En complément, la métropole a obtenu de l'Etat, à sa demande, le transfert d'une compétence relative au logement¹¹².

¹¹² 6.3.2

6.2.2 La politique de la ville

Une délibération du 26 juin 2015 approuve les différents axes d'intervention métropolitaine dans le contrat de ville et les orientations stratégiques qui en découlent. Elle précise également la nouvelle répartition des compétences entre la métropole et les communes, ces dernières continuant d'assumer leur rôle d'acteur de proximité. S'agissant de la gouvernance, un comité de pilotage partenarial réunissant les maires et les représentants des autres organismes concernés, co-présidé par le préfet et le président de Bordeaux Métropole, pilote, valide et suit le contrat de ville.

6.2.3 Le tourisme

Tandis qu'une délibération du 26 juin 2015 a organisé le transfert de la compétence tourisme, une délibération précédente, datée du 23 janvier 2015, a autorisé le président à négocier la modification des statuts de l'office de tourisme de Bordeaux (OTB) en vue de le transformer en office de tourisme et des congrès métropolitain (OTCBM). Cette transformation, qui s'accompagne de la fusion avec Bordeaux Gironde convention bureau (BGCB), a été ratifiée par l'assemblée générale de l'OTB, qui a voté les nouveaux statuts, le 24 mars 2015. L'office du tourisme de Lormont et de la Presqu'île qui était un syndicat d'initiative non rattaché aux offices de tourisme de France, n'entrait pas dans le champ de la compétence tourisme. Il est aujourd'hui fermé.

Une grande partie des actions transférées à la métropole est désormais mise en œuvre par l'OTCBM, en particulier les actions d'accueil et de promotion du tourisme. Pour la valorisation et l'accueil dans les monuments historiques ouverts au public, la métropole a envisagé de procéder par contractualisation spécifique avec les communes intéressées. L'animation et « *l'évènementiel de proximité* » demeurent de la compétence communale, avec une programmation relayée et valorisée par l'OTCBM. Mais aucun exemple de convention signée entre l'EPCI et les communes ou l'OTCBM et les communes n'a été cité.

Une taxe de séjour métropolitaine (TSM), dédiée à la mise en œuvre de la stratégie du tourisme métropolitain a été instituée le 1^{er} janvier 2016. Le transfert de la taxe de séjour des sept communes en disposant déjà a été opéré, après valorisation par la CLECT du produit encaissé en 2014 dans le montant des AC. Pour garantir le dynamisme de cette recette et éviter la concurrence entre loueurs professionnels et non professionnels, les démarches entreprises par Bordeaux Métropole avec d'autres agglomérations ont permis d'obtenir, comme la ville de Paris, que les plateformes privées de location collectent et reversent la taxe de séjour sur les locations de biens des particuliers à compter du 1^{er} août 2016. La métropole anticipe une progression de 5 M€ de ce produit d'ici deux ans.

6.3 Un faible volume de compétences transférées par le département et l'Etat

6.3.1 Les transferts de compétences départementales

L'article L. 5217-2 IV du CGCT imposait, au 1^{er} janvier de la deuxième année suivant la création de la métropole, le transfert par le département des routes classées dans le domaine public routier départemental, et de tout ou partie d'au moins trois des huit autres groupes de compétences énumérées dans cet article. A défaut, il rendait automatique le transfert de tous les groupes à l'exception de la compétence collèges (construction et entretien).

Avant la date butoir fixée par la loi, ici le 1^{er} janvier 2017, le département et Bordeaux Métropole ont trouvé un accord, par délibérations concordantes du 30 juin 2016 et du 8 juillet 2016, pour transférer, par convention, quatre groupes de compétences au 1^{er} avril 2017 :

- l'attribution des aides du fonds de solidarité pour le logement (FSL) sur le territoire de la métropole, en application de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ;
- l'aide aux jeunes en difficulté (insertion sociale et professionnelle des jeunes), en application des articles L. 269-3 et L. 263-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF), au travers du transfert du fonds d'aide aux jeunes (FAJ) pour sa partie métropolitaine ;
- le tourisme, en application du chapitre II du titre III du livre 1^{er} du code du tourisme, hormis les actions d'intérêt départemental ;
- la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que leurs dépendances et accessoires, à l'exception de la déviation du Taillan-Médoc et du pont Eiffel.

En tout, 23 emplois ont été transférés par le département.

Lors des entretiens de fin de contrôle, les deux présidents successifs de la métropole ont convenu du caractère limité du champ des compétences transférées. Le président en exercice a rappelé que la métropole a demandé au département, sans l'obtenir, le transfert de la compétence relative à l'éducation spécialisée.

6.3.2 La prise de délégation de compétences venant de l'Etat dans le domaine de l'habitat

L'article L. 5217-2-III du CGCT prévoit la possibilité de solliciter la délégation de quatre compétences de l'Etat, dès lors que la métropole dispose d'un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire. Par délibération du 10 avril 2015, Bordeaux Métropole a demandé la délégation des deux compétences suivantes sur son territoire :

- l'élaboration, la contractualisation, le suivi et l'évaluation des conventions d'utilité sociale (CUS) prévus à l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) ;

- la délivrance aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) des agréments d'aliénation de logements prévue aux articles L. 443-7, L. 443-8 et L. 443-9 du CCH et situés sur le territoire métropolitain.

Seule la seconde compétence a été transférée par l'Etat. Elle vient compléter la délégation des crédits des aides à la pierre dont l'EPCI bénéficie depuis 2005.

6.4 L'évaluation des charges transférées

6.4.1 Un processus piloté par les services

La mutualisation avec les communes, les transferts de compétences et la mise en place de la nouvelle organisation des services de Bordeaux Métropole ont été regroupés au sein d'un même projet, dénommé « *projet Métropole* », piloté par une équipe de cadres placée sous l'autorité du directeur général des services.

Cette équipe comprenait un chef de projet dédié au pilotage des transferts de compétences, chargé notamment de coordonner l'action des services sur ce thème. Pour l'élaboration des rapports de la CLECT, la direction des finances s'est adjoint les services d'un cabinet privé.

6.4.2 Les charges transférées par les communes : des évaluations complexes toujours approuvées par les élus

La CLECT prévue à l'article 1609 nonies c du code général des impôts (CGI), est composée de 44 membres : un représentant par commune et 16 membres du groupe de travail métropolisation représentant la métropole. Mise en place le 4 juillet 2014 au sein de la CUB, elle s'est réunie à plusieurs reprises, au cours de chacun des cinq exercices de la période 2014 à 2018, rédigeant un rapport par exercice sur le coût net des charges transférées.

Ses cinq rapports ont tous été adoptés par les communes dans les conditions de majorité qualifiée prévues au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT : deux-tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de leur population totale, ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux-tiers de la population.

Tableau n° 12 : Charges et compétences transférées à l'issue des CLECT

rapport de la CLECT	délibération communautaire modifiant les attributions de compensation	charges transférées	objet des rapports de la CLECT et des délibérations
CLECT du 2 décembre 2014	délibération du 13 février 2015 unanimité	1 990 739	compétences aires d'accueil des gens du voyage, infrastructures pour véhicules électriques et hybrides, réseaux de chaleur ou de froid urbains, concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, aires de stationnement, politique de la ville
CLECT du 17 novembre 2015	délibération du 12 février 2016 unanimité	29 679 190	compétences tourisme, opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain, habitat, aires de stationnement, GEMAPI, enseignement supérieur et recherche, régularisations voirie (propreté, mobilier urbain et espaces verts) et parkings pas de charges transférées sur réserves foncières, aménagement numérique, lutte contre les nuisances sonores et cimetières d'intérêt métropolitain
		99 595 999	mutualisation cycle 1 avec 11 communes
CLECT du 21 octobre 2016	délibération du 27 janvier 2017 unanimité	4 819 814 4 911 599 91 785	compétences tous effets confondus GEMAPI, opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain, lutte contre la pollution de l'air, équipements touristiques d'intérêt métropolitain, équipements d'intérêt métropolitain sportifs et culturels, régularisation voirie (reliquat) et ajustement sur la distribution publique de gaz mise en place des attributions de compensation d'investissement
		2 039 157 5 729 963 141 573 893 414 2 655 819	mutualisation tous effets confondus mutualisation de cycle 2 (7 communes) modification du taux de charges de structure régularisation du cycle 1 adapter le périmètre budgétaire des activités mutualisées
CLECT du 27 octobre 2017	délibération du 26 janvier 2018 unanimité	617 653 616 835 783 35	compétences tous effets confondus vélo pour la ville de Bordeaux ; espaces dédiés à tout mode déplacement modification des taux de charge de structure correction d'un taux de charge de structure pour 2017
		1 693 502 559 836 1 133 666	mutualisation tous effets confondus mutualisation du cycle 3 (15 communes au 1er janvier 2018) révisions de niveau de service pour 13 communes
CLECT du 9 novembre 2018	délibération du 25 janvier 2019 unanimité	39 664 35 39 699	compétences tous effets confondus correction d'un taux de charge de structure pour 2017 complément de transfert politique de la ville
		2 031 996 57 471 1 146 492 2 000 830 033	mutualisation tous effets confondus mutualisation des archives (3 communes de plus) mutualisation du cycle 4 (20 communes au 1er janvier 2019) modification du taux de charges de structure révisions de niveau de service pour 13 communes

Source : rapports CLECT et délibérations citées

Le conseil métropolitain a toujours répercuté, à l'unanimité de ses membres, les estimations de charges transférées proposées par la CLECT dans le montant des attributions de compensation (AC). L'approbation du montant de ces dernières ne nécessite pas d'autres formalités tant que l'actualisation est strictement conforme aux constats de la CLECT et que les charges transférées ne se rapportent qu'à des opérations de fonctionnement.

Il n'en va pas de même en cas de création ou de modification des attributions de compensation d'investissement (ACI), destinées à imputer en section d'investissement un élément représentatif du coût de renouvellement des équipements transférés : l'application des décisions qui les concernent suppose l'obtention de délibérations concordantes du conseil métropolitain et des conseils municipaux des communes-membres intéressées¹¹³. Créé par l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2016 du 29 décembre 2016, le mécanisme des ACI est, en effet, considéré comme un prolongement du régime de fixation libre des AC.

¹¹³ article 1609 nonies c du code général des impôts : « V 1° bis 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 intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges.

Ces délibérations peuvent prévoir d'imputer une partie du montant de l'attribution de compensation en section d'investissement en tenant compte du coût des dépenses d'investissement liées au renouvellement des équipements transférés, calculé par la commission locale d'évaluation des transferts de charges conformément au cinquième alinéa du IV. »

En 2017, année de création des ACI, toutes les communes ont entériné la délibération métropolitaine modifiant leurs AC, mais pas en 2018, les conseils municipaux de Saint-Aubin-de-Médoc, de Taillan-Médoc et d'Artigues-près-Bordeaux n'ayant pris aucune décision. Nonobstant ce défaut d'accord, et par conséquent sur une base juridique incertaine, la métropole a quand même actualisé les AC de ces trois communes. En 2019, toutes les communes auraient délibéré favorablement mais leurs décisions n'ont pas été fournies par les services de l'ordonnateur. En réponse, l'organisme a rappelé que ses services transmettent aux communes l'ensemble des documents relatifs aux modifications des AC, dont un projet de délibération d'approbation, mais qu'il n'a pas les moyens d'imposer aux communes l'inscription de ce point à l'ordre du jour d'un conseil municipal.

Comme le constate le paragraphe 6.1.2, le transfert de régularisation de la compétence voirie justifie la majorité des charges transférées. Le pacte financier et fiscal d'octobre 2015 précise que le bureau communautaire a donné son accord, le 30 octobre 2014, pour retrancher de la compensation des charges transférées l'inflation supportée indûment par les communes entre 2000 et 2014¹¹⁴. A cette occasion, les AC ont été modifiées sans recourir au régime de révision libre : la métropole s'est pourtant écartée des règles d'évaluation¹¹⁵ exposées au paragraphe IV de l'article 1609 nonies c du CGI.

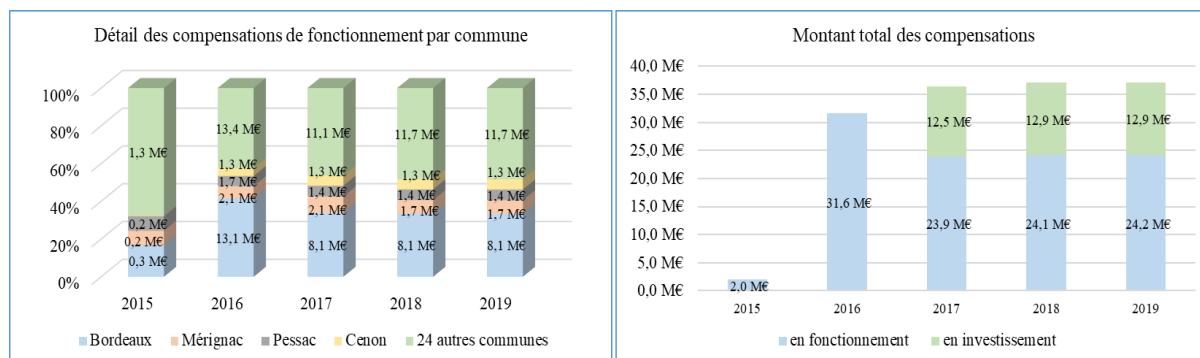
L'incorporation des flux liés à la mutualisation complique le suivi des modifications des AC en raison notamment d'effets croisés : les taux de charges de structures retenus dans le calcul des charges transférées doivent être, par exemple, modifiés lorsque l'exercice de la compétence est concerné par une ou plusieurs actions de mutualisation. Malgré beaucoup de recherches et l'implication des services, le croisement de la ventilation des AC par commune avec la répartition par nature des dépenses transférées n'a pas abouti à des résultats parfaitement concordants.

En réponse aux observations provisoires, la métropole a fourni un tableau détaillant l'AC de chaque commune, par action de mutualisation et par compétence transférée. Au regard des montants en jeu, de la complexité des calculs, et de la nécessité de réactualiser très régulièrement les montants des AC, il paraît indispensable de faciliter l'accès aux versions successives du fichier de suivi, et d'enrichir celui-ci d'une approche par nature de dépense ou de recette (masse salariale, charges directes de fonctionnement, etc.).

Pas plus que ceux du département, les transferts communaux n'englobent d'engagements hors bilan.

¹¹⁴ 6.1.2.1.1

¹¹⁵ Selon le paragraphe IV de l'article 1609 nonies c du CGI, « Les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission. ».

Graphique n° 5 : Compensation au titre des charges transférées

Source : tableau Q88

Recommandation n°4. Enrichir le fichier de suivi des AC par commune, d'une approche actualisée donnant le détail précis, par nature, des dépenses et recettes transférées.

6.4.3 Les charges transférées par le département formalisées dans un accord conventionnel sans limitation de durée

En parallèle des transferts de compétences départementaux, l'article L. 5217-13 du CGCT oblige le département à fournir les ressources nécessaires à leur exercice normal. Versées sous la forme d'une dotation de compensation annuelle, elles doivent être équivalentes aux dépenses constatées à la date du transfert. L'évaluation de ces dernières est opérée de façon contradictoire, au sein d'une commission locale chargée de l'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT). Présidée par le président de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, la CLECRT comprenait quatre représentants du département et quatre représentants de l'EPCI. Ses conclusions se sont fondées sur des travaux préparatoires, en particulier ceux de cinq réunions techniques tenues à la chambre régionale des comptes, pour évaluer le montant de charges à compenser à 6,5 M€ par an, dans un avis du 30 septembre 2016.

Les transferts de charge et le versement de la dotation de compensation ont été formalisés dans une convention à durée illimitée signée le 21 décembre 2016. Pour 2017, premier exercice concerné, son article 5 prévoit de réduire la dotation de compensation à 4,8 M€, le transfert n'ayant pris effet qu'au 1^{er} avril 2017.

6.5 Les critères de reconnaissance de l'intérêt communautaire

L'exercice de trois compétences était subordonné à la reconnaissance préalable de leur intérêt métropolitain : la création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires ; les opérations d'aménagement ; et la construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs.

L'article L. 5217-2 précise que l'intérêt métropolitain est « *déterminé par le conseil de la métropole à la majorité des deux tiers. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. A défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées.* » En l'espèce, le conseil métropolitain s'est formellement prononcé sur le contenu de l'intérêt métropolitain pour chacune de ces trois compétences.

6.5.1 Une définition restrictive pour les cimetières

Une délibération du 25 septembre 2015 a déclaré d'intérêt métropolitain, la création, la gestion, l'extension et la translation des cimetières et sites cinéraires de plus de 40 hectares. Deux sites sont concernés : le parc cimetière rive gauche (Mérignac/Pessac) et le parc cimetière rive droite (Artigues-près-Bordeaux). La chambre régionale s'interroge sur une définition de l'intérêt métropolitain reposant essentiellement sur un critère de superficie. Ainsi, le cimetière de la Chartreuse par exemple, plus grand (28 hectares) et plus ancien cimetière de Bordeaux, qui fait l'objet de visites guidées et d'un guide disponible à l'accueil, n'est pas identifié d'intérêt communautaire.

6.5.2 Une définition très large pour les opérations d'aménagement

L'intérêt métropolitain des opérations d'aménagement est défini de façon large, dans une délibération du 27 novembre 2015, afin de sécuriser les opérations existantes et faciliter l'engagement des projets nouveaux :

- toutes les opérations d'aménagement lancées par la CUB ont été d'emblée qualifiées d'intérêt métropolitain et ont été poursuivies sous la responsabilité de la métropole ;
- pour être qualifiées d'intérêt métropolitain, les opérations d'aménagement à venir doivent entrer dans l'une des catégories suivantes : opérations de renouvellement urbain reconnues par l'Etat ; opérations d'aménagement intercommunales ; celles d'une taille et d'une envergure telles qu'elles contribuent de manière significative à la production de logements (supérieures à 10 hectares et 40 000 m² de surface de plancher) ; opérations d'aménagement de requalification de centre-ville et de centre-bourg sur des sites prioritaires pour la métropole ; et opérations d'aménagement nécessitant un programme d'équipements publics, dont au moins un équipement public ne répond pas qu'aux seuls besoins et aspirations de la commune d'implantation.

6.5.3 Une définition tenant compte du rayonnement et du caractère structurant pour les équipements culturels et sportifs

Dans une délibération du 2 décembre 2016, le conseil métropolitain a déterminé les paramètres permettant de définir l'intérêt métropolitain des équipements culturels et sportifs, ainsi que la liste des équipements transférés.

Pour les équipements culturels, l'intérêt métropolitain suppose la présence 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 concourir au rayonnement national et international, grâce à des projets artistiques et culturels de notoriété ou une expertise reconnue (label ou conventionnement notamment).

Pour les équipements sportifs, la métropole exige que soit rempli 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.

A l'exception notable du Grand Stade *Matmut Atlantique*, la compétence métropolitaine se limite à la propriété de l'équipement transféré et aux responsabilités qui en découlent, l'exploitation restant communale. Sans être nécessairement irrégulière, cette répartition repose sur une définition restrictive du volet fonctionnement des équipements, cité explicitement dans le champ de la compétence décrite au I-c de l'article L. 5217-2 : « *Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain* ». Elle a été appliquée à la plupart des équipements d'intérêt métropolitain tels que ceux situés à Mérignac (le stade nautique¹¹⁶), Talence, Lormont, Bègles et Saint-Médard-en-Jalles.

6.6 Synthèse intermédiaire

Les transferts de compétences communales devenues métropolitaines, à la suite de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), se sont échelonnés jusqu'en 2017. A cette occasion, l'EPCI s'est enfin emparé de compétences déjà intercommunales et restées à tort dans le giron communal, principalement la compétence de propreté, de mobilier urbain, et d'espaces verts sur voirie. Cette régularisation a eu des répercussions financières importantes dans les relations financières avec les communes : les compensations de charges correspondantes (29,6 M€) représentaient ainsi 94 % du total des compensations déduites des attributions de compensation (AC), au titre des transferts de compétences, et correspondaient encore à 63 % de ce total en 2018. Elle a conduit au transfert d'au moins 258 agents en provenance de la ville de Bordeaux, la métropole n'ayant pas été en mesure d'isoler, au sein de son effectif, les agents des autres communes ayant rejoint les services communs pour ce seul motif.

Simultanément et conformément à un point de l'accord de coopération communautaire 2014-2020, les communes ont été provisoirement autorisées, en 2016, à conserver l'exercice de cette compétence, au moyen de conventions de gestion et d'une aide financière de la métropole. Afin d'inciter à un transfert complet à moyen terme, cette aide dont le coût total s'élève à 32 % des compensations de charges versées (9,5 M€), a été figée aux dépenses constatées en 2014, pour laisser supporter aux communes la dynamique des charges. Pour 13 des 15 villes concernées au 1^{er} janvier 2017, le champ conventionnel recouvre toute la compétence voirie régularisée en 2016, ce qui est contraire à l'esprit de la loi.

¹¹⁶ 4.6.4

La transformation en métropole a également permis de régulariser la situation de quatre parcs publics de stationnement qui continuaient à appartenir à la commune de Bordeaux.

Plusieurs transferts d'équipements ont accompagné les transferts de compétences. Le transfert du stade *Matmut Atlantique*, investissement le plus lourd de la période et des compensations financières afférentes (2,4 M€), n'appelle pas de critique. Certains équipements importants n'ont pas encore été transférés alors qu'ils répondent manifestement aux critères demandés pour être déclarés d'intérêt métropolitain, en raison de leur rayonnement, de leur caractère unique ou structurant. Peuvent être entre autres cités l'opéra national de Bordeaux, la Cité du Vin ou encore le stade Jacques Chaban-Delmas. Leurs transferts ont été jusque-là différés pour des raisons essentiellement budgétaires. Les villes n'ayant jamais constaté de charges budgétaires d'amortissement et de maintenance de leurs équipements, leurs transferts s'accompagneraient, pour elles, d'une dépense nouvelle, à intégrer dans l'AC, qui peut se révéler lourde : le rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLECT) de 2016 fixait ainsi le montant des charges transférées au titre de la Cité du Vin et de l'opéra national de Bordeaux à 989 545 € et à 771 898 €. En autorisant le financement de la majeure partie de ces dépenses en section d'investissement, le mécanisme de l'attribution de compensation d'investissement (ACI) créé par l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2016 du 29 décembre 2016, facilite les transferts des grands équipements. Au cours de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a annoncé que celui des bâtiments de l'opéra national de Bordeaux interviendra au 1^{er} janvier 2021, après avoir envisagé de l'organiser au 1^{er} janvier 2020. A l'exception notable du stade *Matmut Atlantique*, la compétence métropolitaine est restreinte à la propriété des équipements récupérés et aux responsabilités qui en découlent, l'exploitation restant communale.

Avant la date butoir fixée du 1^{er} janvier 2017, le département et Bordeaux Métropole ont trouvé un accord pour transférer à la métropole, au 1^{er} avril 2017, quatre groupes de compétences départementales sur neuf possibles ainsi que 22,9 emplois (équivalent temps plein). Lors des entretiens de fin de contrôle, les deux présidents successifs de la métropole ont convenu du caractère limité du champ des compétences transférées.

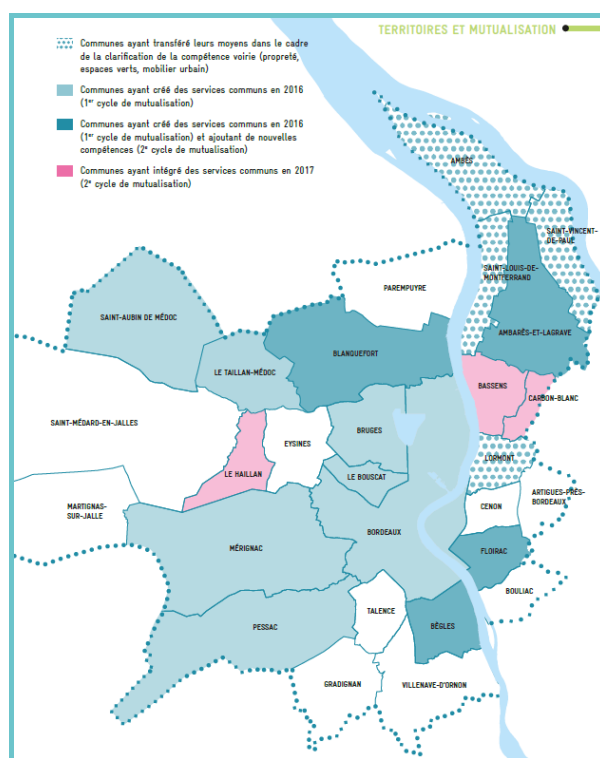
Pour les transferts de charges communaux, le conseil métropolitain a toujours répercuté dans le montant des AC, les estimations proposées par la CLECT, à l'unanimité de ses membres. Il a toutefois été relevé que les conseils municipaux n'ont pas été invités à approuver formellement la déduction des compensations de charge relatives au transfert de la compétence voirie, d'une somme de 7,5 M€ en vue de neutraliser l'inflation supportée indûment par les communes entre 2000 et 2014, et qu'en 2018, les organes délibérants de trois communes n'ont pas entériné les modifications apportées à leur ACI. Malgré beaucoup de recherches et l'implication des services, le croisement de la ventilation des AC par commune avec la ventilation par nature des dépenses transférées n'a pas abouti à des résultats parfaitement concordants, en raison de l'incorporation des flux liés à la mutualisation dans les AC. Au regard des montants en jeu, de la complexité des calculs, et de la nécessité de réactualiser très régulièrement les montants des AC, il paraît indispensable de faciliter l'accès aux versions successives du fichier de suivi et d'enrichir celui-ci d'une approche par nature de dépense ou de recette (masse salariale, charges directes de fonctionnement, etc.).

7 LA CREATION DES SERVICES COMMUNS

Réalisée sous la forme de services communs, la mutualisation des services est présentée, par la métropole, comme l'un des trois piliers indissociables de sa création avec les transferts et régularisations de compétences et la territorialisation des services au travers de la création de pôles territoriaux qui regroupent 31 % des effectifs¹¹⁷. Seule métropole, selon le directeur général des services, à avoir mutualisé des domaines d'activité avec des communes autres que la ville-centre, Bordeaux Métropole a conduit cette démarche de façon progressive, avec quatre cycles annuels d'adhésion, sur la base du volontariat et selon un principe de flexibilité, avec un niveau de service modulable.

7.1 Les principes d'un processus étalé sur quatre ans

Carte n° 1 : Les communes ayant mutualisé



Source : rapport d'activité 2017

Depuis 2016, la direction du contrôle de gestion réalise un rapport sur l'avancement de la mutualisation. Il est rappelé qu'à la suite des prochaines élections, un rapport spécifique, relatif aux mutualisations de services, devra être établi conformément à l'article L. 5211-39-1 du CGCT¹¹⁸.

¹¹⁷ 1 615 agents (dont 1 231 agents de catégorie C) selon les organigrammes sur 5 156 agents en 2018.

¹¹⁸ 7.5.3

7.1.1 Une mutualisation à la carte sur la base du volontariat

Les services communs ont été mis en place en application des dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, créé par l'article 66 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Neuf groupes de travail thématiques mobilisant plus de 200 cadres des communes et de Bordeaux Métropole, ont été constitués pour identifier les activités à mutualiser. Préparé par un comité de pilotage présidé par le vice-président en charge de la métropolisation et maire de Mérignac, le projet de schéma de mutualisation a été adopté par le conseil de Bordeaux Métropole, le 29 mai 2015. Il se fonde sur des principes de volontariat et de progressivité, chaque commune conservant le choix d'adhérer ou non au processus, de fixer le rythme et de choisir les champs parmi 17 domaines regroupant 130 fonctions. Chaque année, un nouveau cycle de mutualisation est engagé sur la base des demandes exprimées par les communes. La liste des domaines d'activités est précisée dans le schéma de mutualisation et reprise à l'annexe 4 du présent rapport.

Les services communs sont régis par deux outils contractuels complémentaires : la convention-cadre de création des services communs passée entre l'EPCI et chaque commune concernée et le contrat d'engagement. 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. Le contrat d'engagement 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. Ces contrats et conventions sont validés par les conseils municipaux, puis le conseil de Bordeaux Métropole après passage en comité technique.

7.1.2 Des transferts définitifs d'effectifs communaux à la métropole...

Les services communs ont été constitués par des transferts définitifs d'agents communaux, ce qui n'est pas une obligation, l'article L. 5211-4-2 du CGCT ne prévoyant qu'une simple mise à disposition de plein droit. La métropole et les communes se sont donc imposées un degré d'intégration plus élevé que celui requis par la loi en intégrant 1 837 emplois ETP¹¹⁹ communaux depuis leur création. Le nouvel organigramme se compose de directions centrales et de quatre pôles territoriaux. Remplaçant les anciennes directions territoriales créées en 2010, les pôles ont été officiellement constitués pour répondre rapidement aux demandes des maires, en particulier dans les activités de proximité (comme le nettoyage de la voirie), et apporter de la transversalité dans l'application des politiques thématiques métropolitaines.

¹¹⁹ équivalent temps plein. Il y a eu 2 095 ETP transférés dont 258 au titre des régularisations de compétences et 1 837 au titre des autres domaines de compétences. Cf. 7.5.1.

Autorité hiérarchique et employeur des personnels des services communs, Bordeaux Métropole a la responsabilité de structurer le cadre d'action des services, d'organiser l'activité en fonction des niveaux de service décidés avec les communes, d'encadrer les agents et d'allouer les moyens. Mais les communes-membres demeurent détentrices de l'autorité fonctionnelle (donneur d'ordre) sur les agents quand ils remplissent des missions à leur demande.

7.1.3 ... avec une dispersion sur le territoire des agents en fonction des domaines de compétence et d'une stratégie immobilière particulière

Les services communs conseillent, préparent et exécutent les décisions des donneurs d'ordre. Pour ce faire, certains sont rattachés aux quatre pôles territoriaux¹²⁰, d'autres aux directions thématiques centrales¹²¹, et les derniers, en fonction des activités, soit aux pôles, soit aux directions¹²².

Dès la transformation en métropole en 2015, une mission a été chargée de réaliser un diagnostic de l'existant en matière de locaux, de recueillir les besoins, de proposer un plan d'implantation des directions ainsi qu'un programme de déménagement. La mutualisation « à la carte » ne permettant pas de stabiliser les surfaces précises à moyen et long terme, le choix s'est porté sur la location plutôt que l'acquisition de locaux. Cette décision tient également en partie au double objectif recherché de regrouper, dans la mesure du possible, tous les services d'une direction générale sur le même site et de préserver des superficies minimales par agent et par fonction. Au 1^{er} janvier 2016, la stratégie immobilière a été adaptée à la nouvelle organisation des services métropolitains avec comme enjeux, le maintien des conditions de travail des agents déjà métropolitains et l'accueil des nouveaux arrivants dans des locaux adaptés¹²³. Des conventions de mise à disposition totale ou partielle de locaux communaux ont été signées avec les communes afin d'occuper de nombreux sites techniques et conserver une territorialisation des activités. En complément, des locaux modulaires ont aussi été loués en réponse à des besoins particuliers ou ponctuels. Les lieux d'implantation sont en cours de regroupement dans le double but de rassembler les agents métropolitains dans un lieu unique et libérer des bâtiments communaux, parfois à la demande de villes. En juillet 2018, les nouveaux locaux du pôle territorial Ouest ont été livrés permettant de regrouper les agents du pôle sur un seul site au lieu de quatre, et ceux de deux autres pôles territoriaux le seront en 2019. Un schéma directeur immobilier (SDIM) est en cours d'élaboration depuis fin 2018 afin de mieux optimiser les occupations des bâtiments et anticiper les mouvements des agents

¹²⁰ les services communs suivants : « cadre de vie, urbanisme et AOS », « ressources humaines », « finances et commande publique », « domaine public » et « animation économique ».

¹²¹ les services communs suivants : « numérique et système d'information », « bâtiments et gestion locative », « logement et habitat » et « parc matériel ».

¹²² les services communs suivants : « affaires juridiques », « logistique et magasins » et « foncier ».

¹²³ 3 500 déménagements ont eu lieu : 3 000 pour les services métropolitains sur 21 sites dont 9 à Mériadeck et 12 sites extérieurs, et 500 déménagements pour les services communaux.

En plus des locaux dont elle est propriétaire, la métropole occupe plus de 30 sites concernés par une mise à disposition partielle ou totale. En tout, le coût des opérations immobilières s'élèverait à 3,74 M€ : 0,54 M€ pour les opérations de déménagement, 2 M€ pour les travaux d'aménagement et d'agencement des locaux et 1,2 M€ d'achats de mobiliers. Le coût des locations nouvelles est estimé à 0,63 M€ charges comprises (3 000 m² pris à bail). Pour compenser le coût d'entretien des locaux, les communes reversent un forfait communal inclus dans l'attribution de compensation. En 2016, le total de ce forfait s'élevait à 663 130 €.

7.1.4 La révision du niveau de service (RNS)

Les révisions de niveau de service (RNS) visent à laisser aux maires la possibilité d'augmenter ou de diminuer le niveau de service rendu pour un domaine mutualisé ; mais ils ne sont pas censés répondre à des besoins exceptionnels comme par exemple, la forte hausse des travaux d'instruction des permis de construire entre 2015 et 2017. Exprimée en termes d'intensité ou de périmètre, une RNS peut être réalisée à moyens constants, et donc sans répercussion financière. Ne pouvant aboutir à annuler l'intégralité de la mutualisation d'un domaine ou d'un sous-domaine, elle peut entraîner une réduction du service rendu, par exemple en cas d'externalisation d'une activité ou la cessation d'une prestation : Bordeaux Métropole a ainsi revu un marché de collecte de déchets verts pour s'adapter à la volonté de la commune de Mérignac de supprimer une tournée mensuelle. Dans ce cas, la compensation de charges déduite de l'attribution de compensation de la commune¹²⁴ a été diminuée pour tenir compte de la baisse du coût de la prestation. Une RNS peut également être envisagée pour redéployer des ressources sur une autre activité ou zone : à Ambarès-et-Lagrave, le service commun a ainsi cessé d'intervenir pour l'entretien d'espaces verts relevant de parcelles privées, dégageant du temps-agent pour réaliser la collecte et le traitement des déchets du marché hebdomadaire. Le suivi du niveau de service est assuré par des indicateurs de pilotage du volume d'activité. Les directeurs généraux des services (DGS) des communes concernées sont informés des résultats et alertés en cas de dépassement des moyens financiers dévolus.

7.2 Une mise en œuvre progressive

7.2.1 Une montée en puissance en quatre étapes

Depuis le 1^{er} janvier 2019, 20 communes sur 28, représentant plus de 80 % de la population de la métropole, sont engagées dans la mutualisation : tandis que huit n'y participent pas du tout, neuf participent peu (un maximum de trois domaines mutualisés), huit sont très engagées (au moins dix domaines mutualisés) et trois sont engagées moyennement (entre quatre et neuf domaines)¹²⁵.

¹²⁴ Au contraire, en cas d'augmentation de l'assiette des prestations, la compensation de charges due par la commune est ajustée à la hausse. Cf. 7.4

¹²⁵ voir annexe 4

Les 17 communes ne participant pas ou peu représentent seulement un tiers de la population métropolitaine. Le processus de mutualisation a généré des transferts de personnel dont Bordeaux est le principal contributeur (68 % des effectifs transférés), devant Mérignac et Pessac. 86 % des effectifs transférés viennent de ces trois villes.

Quatre cycles annuels ont permis à la démarche de mutualisation de se mettre en œuvre progressivement. Le périmètre s'est élargi annuellement en fonction des demandes des communes sur la base du schéma de mutualisation métropolitain adopté en 2015. En 2015, 15 communes représentant plus des deux tiers de la population de la métropole ont accepté, dès le 1^{er} trimestre, de participer à la première vague inaugurée au 1^{er} janvier 2016 (cycle 1). A cette même date, l'organisation de Bordeaux Métropole a évolué pour intégrer les services communs composés de 3 400 agents dont près de 2 200 en provenance des communes. Trois nouvelles communes, Bassens, Carbon-Blanc et Le Haillan représentant 3,3 % de la population, ont adhéré à la mutualisation l'année suivante, pour le cycle 2. Quatre communes du groupe initial ont, au même moment, fait le choix d'élargir le périmètre de mutualisation, induisant le transfert de 118 agents supplémentaires. Au cours des cycles 3 et 4, l'arrivée des communes d'Artigues-près-Bordeaux et de Talence a porté à 20 le nombre de communes-membres des services communs. Durant ces cycles, sept communes ont élargi le périmètre de la mutualisation. Au 1^{er} janvier 2018, la métropole s'est vu confier la gestion du service métropolitain des archives auparavant rattaché à la ville-centre, en vue de rationaliser son organisation et de faciliter l'accès de nouvelles communes à ce service commun.

De nombreux transferts de matériels ont été réalisés au cours des quatre cycles de mutualisation, en parallèle du déménagement des agents. En particulier, le parc de matériel roulant a augmenté de 80 %¹²⁶.

7.2.2 Les cas particuliers de la propreté et du numérique

7.2.2.1 La propreté : une activité en régie complétée par une délégation

A la suite des résultats d'une enquête de satisfaction, un plan propreté a été approuvé par une délibération du 22 décembre 2017 pour notamment renforcer le nettoyage de l'hyper-centre de Bordeaux. Débattu avant d'être voté en conférences territoriales puis en réunions bilatérales thématiques, il s'articule autour de trois axes : l'augmentation et l'adaptation des moyens dévolus au nettoyage ; la sensibilisation des citoyens à une attitude éco-citoyenne ; et le renfort des équipes de contrôle et de verbalisation afin de réduire les dépôts sauvages de déchets sur l'espace public. Pour accroître la fréquence de nettoyage et de collecte des déchets, ce plan prévoit l'attribution de moyens humains supplémentaires (59 postes nouveaux en tout) et la délégation à un prestataire privé, des activités de propreté et de collecte dans l'hyper-centre de Bordeaux¹²⁷. Un autre objectif affiché de cette délégation de quatre ans, finalement confiée à la société Suez, est de dégager des moyens au profit de quartiers périphériques. Le coût annuel global de ces deux mesures est estimé, en fonctionnement, à 6,2 M€ dont 4,65 M€ au budget principal, et à 0,5 M€ en investissement. Le coût de la seule délégation atteint 2,5 M€ par an (1,65 M€ au budget principal et 0,85 M€ au budget annexe des déchets ménagers).

¹²⁶ 7.2.2.2

¹²⁷ 4.6.3.2

En parallèle, Bordeaux Métropole s'est engagée à poursuivre et renforcer les actions visant à la réduction globale des déchets produits sur son territoire. Pour inverser les tendances constatées dans le rapport sur le service de la collecte présenté en juillet 2018, avec notamment une augmentation de 2,7 % entre 2016 et 2017 du poids moyen de déchets produits par habitant, le test d'un dispositif de tarification incitative (principe de pollueur-payeur) est mené pendant trois ans dans quelques villes et quartiers. Il a débuté en 2017 et se conclura début 2020 par la remise au conseil de Bordeaux Métropole d'un bilan pour prise de décision.

7.2.2.2 Le numérique : un domaine contrôlé progressivement par la métropole

Dans le cadre de la mutualisation, les compétences numériques ont été regroupées au sein de Bordeaux Métropole. La centralisation de la compétence vise à renforcer son rôle en tant qu'autorité organisatrice, augmenter le niveau général des compétences techniques, harmoniser les pratiques en encourageant notamment la dématérialisation des processus administratifs, et sécuriser les systèmes d'information (SI) : la métropole veut, en particulier, devenir décisionnaire dans la définition et le contrôle du niveau de sécurité, et imposer dans les contrats de délégation un référentiel de normes et de standards.

Au cours du cycle 1, une nouvelle gouvernance a été initialisée avec la définition de feuilles de route par commune concernée, l'installation d'un comité numérique communal qui valide et suit leur état d'avancement, et d'un conseil métropolitain du numérique en charge du projet global. Un plan de convergence en treize chantiers est en cours pour homogénéiser les outils informatiques et déployer des socles d'infrastructures communs et sécurisés. Plusieurs réseaux métiers permettent d'échanger sur les solutions numériques, définir les besoins communs et installer progressivement des plateformes applicatives communes.

Au plan matériel, le parc géré compte plus de 20 000 équipements fin 2018, soit une augmentation de 27 % depuis 2016. Bordeaux Métropole, qui s'est dotée d'une plateforme de collecte, de stockage et de diffusion des données, a lancé deux grands projets d'équipement : un « *data center* » de secours supplémentaire et un réseau « *privé métropolitain multiservices sécurisé* » qui remplacera progressivement les réseaux existants des communes-membres. D'un coût global estimé entre 12 M€ et 15 M€ sur 5 ans, ce dernier outil a pour ambition de réduire à terme les coûts de maintenance. A titre exceptionnel, il a été convenu que le déploiement et la mise en place d'onduleurs demeurent de la responsabilité de la commune.

Avec 14 communes adhérentes au 1^{er} janvier 2019, le numérique est le domaine connaissant le plus haut degré de mutualisation après celui de la propreté.

7.2.3 La gestion de la commande publique

7.2.3.1 La mise en place d'un dispositif provisoire autorisant l'application de marchés communaux en faveur des services communs

L'EPCI ne dispose que d'un inventaire inachevé des marchés communaux relatifs aux domaines mutualisés : dressé à la date du 22 décembre 2016 et relatif au cycle 2 des marchés communaux à céder, celui-ci fait état d'un peu plus de 900 marchés¹²⁸. Cette situation s'expliquerait par la déconcentration du processus de la commande publique : après 2016, chaque direction opérationnelle a négocié directement les marchés pouvant être transférés à Bordeaux Métropole, sans agrégation à l'échelle centrale. En outre, la gestion des marchés relatifs aux domaines mutualisés relève des pôles territoriaux (gestion et passation).

Par une délibération du 27 novembre 2015, l'assemblée communautaire a approuvé le principe de cession partielle ou totale à la métropole des marchés contractés par les communes, justifiée par les contraintes de fonctionnement des services mutualisés. Pour assurer la continuité du service, les communes ont été autorisées, dans une délibération du 25 mars 2016, à engager des dépenses pour le compte de Bordeaux Métropole avant le transfert effectif des marchés ou contrats, en passant des commandes sur leurs propres marchés. Dans ce but, à défaut de pouvoir introduire une co-titularité sur des marchés en cours, la délibération autorise la mise en place de conventions de remboursement des dépenses engagées, y compris en cas d'évolution du périmètre des services communs.

7.2.3.2 La reconduction du dispositif provisoire

Le dispositif provisoire qui n'avait pas vocation à excéder une durée de 24 mois a de nouveau été prolongé de 24 mois supplémentaires, par une délibération du 22 décembre 2017. Présenté comme transitoire, il aura finalement vécu au minimum quatre années. Des avenants de prolongation des conventions initiales ont été signés. Cette décision a été motivée par la proximité de l'échéance de plusieurs contrats et par des difficultés à répartir certaines prestations entre les services communaux et les services communs (vérification des installations électriques, fourniture de fluides ou maintenance des installations dédiées au chauffage par exemple). Les rapports d'avancement de la mutualisation ne chiffrent pas le nombre de conventions passées, ni de marchés concernés.

Tableau n° 13 : Remboursements aux communes des achats des services communs réalisés dans le cadre des conventions autorisées par les délibérations du 25 mars 2016 et du 22 décembre 2017

	2016		2017		2018	
	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement
Total des communes	5 996 940,82 €	334 350,80 €	1 347 658,26 €	19 730,00 €	804 200,10 €	446 317,45 €
dont Bordeaux	4 328 286,06 €	324 992,87 €	850 841,39 €		81 377,27 €	291 090,00 €
en %	72,2%	97,2%	63,1%	0,0%	10,1%	65,2%

Source : Bordeaux Métropole

¹²⁸ Plus de 600 concernant le domaine du numérique (dont 129 marchés formalisés notifiés) et plus de 300 les autres domaines mutualisés (dont 179 marchés formalisés notifiés en majorité par la commune de Bordeaux (134 marchés)).

Après avoir envisagé une scission des marchés, la métropole y a finalement renoncé à la lecture des réserves émises par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Saisie par la direction régionale, la DGFIP recommandait de conclure une convention entre la commune et la métropole traitant de la participation de cette dernière aux contrats existants, le temps de terminer les marchés en cours et mettre en place des groupements de commande. La direction régionale des finances publiques (DRFiP) demandait, en plus, de compléter les avenants aux marchés de plusieurs points précis¹²⁹. Parallèlement, des solutions insatisfaisantes ont été trouvées pour garantir la continuité du service comme par exemple la passation de deux MAPA¹³⁰ de courte durée : plusieurs communes ayant régularisé la compétence propreté sans transférer les marchés, deux MAPA auraient été passés pour des prestations de nettoyage des voies et lieux publics et uniquement sur le deuxième semestre 2016. Leur périmètre serait identique à celui de l'appel d'offres dont les lots du marché en procédure formalisée ont été notifiés au printemps 2017.

7.2.3.3 Le bénéfice des groupements de commandes

Le projet de rapport 2019 sur l'état d'avancement de la mutualisation constate des progrès depuis 2016, avec notamment la mise en place de groupements de commandes à partir de 2017. En 2018, 54 % des marchés notifiés par la direction de l'achat et de la commande publique (DACP) entraient dans le cadre de groupements de commandes dont le nombre serait aujourd'hui de 61. Cette démarche profite très largement à la ville-centre qui adhère à 95 % d'entre eux, mais également à 18 autres communes représentant plus de 73 % de la population métropolitaine. 15 villes participent à dix groupements de commande ou plus.

Des économies ont été enregistrées par les villes sur les prix d'acquisition, mais encore indirectement sur les frais administratifs de passation et de coordination. Le projet de rapport 2019 cite comme domaines bénéficiant d'économies, les achats d'électricité, de papier, de mobilier scolaire, de fournitures pédagogiques, de produits d'entretien ou encore d'impression. Ce document qui exploite des données en provenance des villes met en exergue une économie de 26 % sur un contrat de fournitures pédagogiques, par rapport à un ancien contrat signé avec un même prestataire. Toujours selon le projet de rapport 2019, hors groupements de commandes, des économies auraient également été réalisées¹³¹ dans le cadre de la convention union des groupements d'achats publics (UGAP) et sur les prix d'acquisition des véhicules.

7.2.3.4 La nécessité d'améliorer et de simplifier le suivi des marchés

En 2018, 1 300 marchés ont été notifiés par la direction centrale de la commande publique et les pôles territoriaux. En réponse aux observations provisoires, les services ont assuré qu'un outil de gestion unifié des achats publics assurant, entre autres, la vérification du respect des seuils de passation, est en place depuis 2012. Ils ont annoncé qu'il sera remplacé en 2020 par un nouvel outil en cours de déploiement plus performant, directement interfacé avec l'outil de rédaction ce qui permettra de fiabiliser les données en évitant les retraitements.

¹²⁹ Parmi ces points, figurent, entre autres, l'identification, pour la métropole et la commune, des natures de prestations dont elles bénéficient et leur montant. Pour les marchés à bons de commande avec un maximum, la DRFiP demandait à établir un plafond de dépenses par collectivité, la somme des maxima ne devant pas excéder le maximum initial restant à exécuter.

¹³⁰ marchés à procédure adaptée.

¹³¹ 523 K€ HT sur 11 600 K€ HT en 2016, (4,5 % d'économie) ; 817,5 K€ HT sur 23 400 K€ HT en 2017 (3,5 % d'économie).

Le document de cartographie de la commande publique accompagnant les courriers des deux derniers ordonnateurs n'est pas de nature à lever les interrogations sur la complexité du circuit de la commande publique : l'organigramme de la plupart des directions générales signale une grande multiplicité d'intervenants (postes, cellules ou services associés), en plus de la direction centrale de la commande publique et des pôles territoriaux. L'EPCI est invité à vérifier la pertinence de cette organisation.

La chambre maintient, à la lumière des éléments recueillis pendant l'instruction, qu'il convient de renforcer le volet de suivi qualitatif de la commande publique en vue de mesurer l'efficacité, l'efficience et la qualité des services rendus.

Recommandation n°5. : renforcer le volet de suivi qualitatif de la commande publique en vue de mesurer l'efficacité, l'efficience et la qualité des services rendus.

7.3 Le management de la réforme

7.3.1 Les phases de mise en place

7.3.1.1 La phase préalable d'information

Précédée, en 2014, de la diffusion de publications internes soulignant les enjeux et l'intérêt de la métropolisation, une première phase de communication et d'accompagnement sur la mutualisation a débuté en 2015 : elle a été centrée sur les enjeux de la réforme, les modalités de sa mise en œuvre et le détail des changements à venir pour les agents. A partir de fin février 2015, des préfigureurs ont été nommés, au niveau hiérarchique de directeur général adjoint, pour concevoir l'organisation et déterminer le positionnement des agents. Les responsables des futures directions ont ensuite été identifiés au printemps 2015.

Plusieurs supports ont été utilisés pour renseigner les agents et répondre à leurs questions : la publication de dossiers dans les magazines internes, l'organisation de trois réunions ouvertes à tous les agents de la ville de Bordeaux et de Bordeaux Métropole, la création et la diffusion d'un guide intitulé « *La métropole de demain se construit* », ou encore l'ouverture d'une plateforme téléphonique.

7.3.1.2 Les phases de pré-affectation, d'affectation, d'accueil et d'intégration

Dès mi-juin 2015, tous les agents pressentis pour être transférés ont reçu une lettre de proposition de pré-affectation, leur laissant la liberté d'accepter ou de refuser le poste proposé. La centaine d'agents n'ayant pas accepté l'affectation proposée se sont vu signifier une nouvelle proposition, à partir des postes vacants correspondant à leur profil/grade. Des jurys ont été organisés au cours du 3^{ème} trimestre 2015, permettant d'aboutir à des décisions définitives à partir de mi-décembre 2015.

7.3.1.3 La phase d'accompagnement

L'installation des services communs s'est déroulée pendant six mois jusqu'à juillet 2016. Parmi les mesures d'accompagnement citées, figurent l'organisation, de septembre 2015 à mars 2016, de réunions dites « *d'accueil et de cohésion* » dans la quasi-totalité des pôles territoriaux et des directions concernées, la distribution en décembre 2015 d'un « *Guide pratique de l'organisation à Bordeaux Métropole* » à l'ensemble des agents avec leur bulletin de salaire, ou encore la création de réseaux métiers.

7.3.2 Les conditions d'harmonisation des rémunérations

La délibération n° 2015-0417 du 10 juillet 2015 pose le principe de l'alignement en une seule fois du régime indemnitaire des agents transférés sur le régime indemnitaire en vigueur au 1^{er} janvier 2016 à Bordeaux Métropole. L'ensemble des agents transférés bénéficie également des dispositifs d'action sociale de l'EPCI (restauration, aide aux transports, mutuelle employeur, comité des œuvres sociales).

Au cours de l'année 2015 a été préparée, pour chaque agent communal transféré, une fiche financière permettant à chacun d'entre eux d'exercer le droit d'option suivant :

- la conservation du montant de régime indemnitaire versé par la commune d'origine ainsi que des éventuels avantages acquis servis par cette commune (choix fait par 36 % des agents transférés) ;
- l'alignement sur le régime indemnitaire et les avantages acquis de Bordeaux Métropole (choix fait par 64 % des agents transférés).

Ce choix est conforme aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 5111-7 du CGCT, applicable à toutes les réorganisations consécutives à des mesures de coopération locale : « I- *Dans tous les cas où des agents changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue à la présente partie, ceux-ci conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Une indemnité de mobilité peut leur être versée par la collectivité ou l'établissement d'accueil, selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'Etat.* ». Contrairement à l'article L. 5211-4-1 relatif aux conséquences des transferts de compétences, l'article L. 5211-4-2, qui se rapporte à la création des services communs, ne répète pas expressément ces dispositions.

En cas d'alignement sur le régime métropolitain, un éventuel déficit par rapport à l'ancienne rémunération est comblé par une indemnité différentielle décroissante au gré des augmentations du régime indemnitaire métropolitain. Selon les données du fichier de la paye, 356 agents transférés percevaient une indemnité différentielle en 2018. La métropole a confirmé que l'harmonisation des rémunérations et des avantages sociaux générerait un coût annuel de l'ordre de 2,5 M€ : 1 M€ pour les rémunérations et 1,473 M€ pour les avantages sociaux.

La délibération n° 2015-824 du 18 décembre 2015 fixe le nouveau régime indemnitaire applicable aux agents de la métropole au 1^{er} janvier 2016, après création des services communs. Elle dresse également la liste des avantages acquis¹³² dont l'examen suscite plusieurs réserves décrites au paragraphe 8.2.2. Pour les filières et grades absents des effectifs de Bordeaux Métropole au moment de la mutualisation, il a été décidé de retenir le régime indemnitaire précédemment servi aux agents de la ville de Bordeaux. En parallèle, Bordeaux Métropole a décidé d'appliquer à l'ensemble des agents, au 1^{er} janvier 2016, un temps de travail égal à 1 607 heures, ce qui a mécaniquement allongé le temps de travail de nombreux agents communaux transférés¹³³.

7.3.3 Une réforme dont la mise en place aurait soulevé des difficultés limitées

7.3.3.1 Dans l'organisation des services

Selon la métropole, certains services communs se sont trouvés sous tension en début du cycle 1, du fait des vacances de postes provisoires. Pour pallier les insuffisances d'effectifs, des recrutements temporaires ont été réalisés, complétés par des mises à contribution ponctuelles d'agents d'autres services. Le taux de vacance de postes aurait été ramené à moins de 5 % au 30 octobre 2016, taux inférieur au taux de référence avant la mutualisation.

On ne note pas, depuis 2016, de dégradation subite de l'absentéisme dont le niveau est resté en permanence préoccupant¹³⁴. Et le bilan des situations rencontrées par les travailleurs sociaux n'identifie pas de recrudescence de la souffrance au travail. Parmi les indices des tensions que cette réforme a pu susciter, le bilan social 2017 recense un nombre plus élevé qu'en 2016, d'agents reçus par le centre qualité de vie au travail (342 en 2017 contre 188 en 2016, première année de fonctionnement de ce centre) ; le document signale que la création des services communs a conduit des agents à anticiper leur départ à la retraite.

Tableau n° 14 : Situations rencontrées par les travailleurs sociaux

Problématiques	2013	2014	2015	2016	2017
Familiales (dont suivi décès agent)	20,1%	13,1%	10,0%	7,9%	14,9%
Financières	36,9%	34,4%	28,7%	12,3%	33%
Santé	13,4%	8,3%	17,6%	9,7%	12,2%
Logements nécessitant une intervention sociale	2,7%	3,0%	5,0%	8,4%	8,6%
Démarches administratives	11,1%	25,2%	24,4%	51,8%	24,5%
RPS/souffrance au travail		8,1%	7,7%	4,8%	6,9%

Source : BXM – bilan social 2017

¹³² Voir annexe 7

¹³³ 8.3.1.1

¹³⁴ 8.3.2

7.3.3.2 Les mouvements sociaux

Tableau n° 15 : Nombre de journées de grève

(Source : BXM - Bilans sociaux)	2014	2015	2016	2017
Journées de grève	9	10	119	74
dont mot d'ordre local	2	5	12	12

Source : bilans sociaux

L'accroissement du nombre de jours de grève en 2016 aurait pour principale origine la mobilisation nationale contre la loi travail avec 95 jours de grève recensés. Les douze journées de grève lancées sur des mots d'ordre locaux ont réuni 2 621 agents sur emploi permanent. Certains des motifs alors invoqués ont un lien direct avec la création des services communs : les tarifs de la mutuelle, le régime indemnitaire, le gel des postes, l'harmonisation des indemnités et du temps de travail des agents de la collecte et de la propreté. Les journées organisées en 2017 pour des motifs locaux revendiquaient l'abandon du projet d'externalisation de la collecte et de la propreté sur une partie de l'hyper-centre de Bordeaux. Elles ont surtout impliqué les agents chargés du ramassage des déchets ménagers.

7.3.3.1 Dans les relations avec les communes

Selon Bordeaux Métropole, le choix d'une mutualisation « à la carte », présentée comme une démarche non contraignante, évolutive et fondée sur le volontariat a permis d'éviter les points de blocage avec les communes. Le rôle des conférences territoriales a été souligné¹³⁵.

7.4 La méthode de facturation appliquée

Les modalités de financement de la mutualisation sont définies dans une délibération-cadre du 29 mai 2015 : comme l'autorise l'article L. 5211-4-2 du CGCT, celle-ci pose comme principe d'imputer les compensations financières de la mutualisation dans les attributions de compensation (AC), et non de procéder par facturation directe annuelle sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement. Dès 2017, les compensations financières relatives aux charges d'équipement ont été comptabilisées dans l'attribution de compensation d'investissement (ACI).

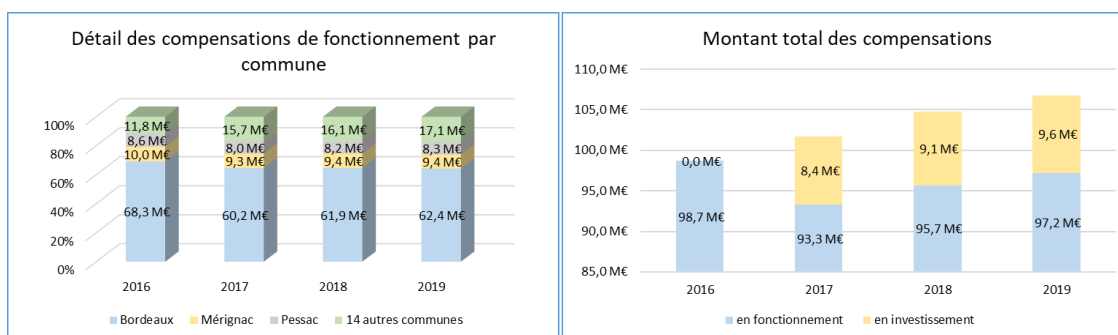
L'assiette des charges à compenser est définie comme l'addition des éléments suivants : le coût réel des équivalents temps plein (salaires chargés majorés des prestations sociales et collectives) ; les charges directes réelles de fonctionnement indispensables à l'activité propre du service ; le coût de renouvellement des immobilisations transférées nécessaires au fonctionnement du service déterminé sur la base d'un coût de renouvellement annualisé ; le forfait communal des dépenses d'entretien des bâtiments par m² et par agent transféré ; un forfait de charges de structure. Ces éléments sont, soit constatés au dernier compte administratif de la commune (n-1 par rapport à l'année de négociation ; n-2 par rapport à l'année de mutualisation), soit dans certains cas précis, calculés à partir de la moyenne des trois dernières valeurs annuelles.

¹³⁵ 5.3.2

Comme pour les transferts de compétences, les compensations financières de la mutualisation laissent supporter à la métropole la dynamique des charges. Les compensations de charges sont révisées annuellement pour tirer les conséquences des RNS demandées par les communes, ou bien pour procéder aux régularisations en cas d'empiètement de la métropole sur un champ resté communal, ou à l'inverse, en cas d'intervention communale dans un domaine mutualisé¹³⁶.

La mise en commun de moyens humains et matériels (véhicules, outillage, mobilier, systèmes d'information, etc.) s'est traduite comptablement par des opérations de transfert de la ville vers la métropole sur la base de certificats administratifs communaux et justifiés par des procès-verbaux. Ces opérations de mise à disposition à titre gratuit avec les droits et obligations s'y rattachant, ne donnent lieu ni à mandat, ni à titre.

Graphique n° 6 : Compensations au titre de la mutualisation



Source : la métropole

7.5 Un bilan global de la mutualisation qui reste à établir en vue de tracer les perspectives

7.5.1 Un suivi insuffisamment détaillé des effectifs concernés par les transferts

Les documents officiels de suivi des effectifs concernés par la mutualisation, en particulier les rapports annuels sur l'avancement de la mutualisation, sont trop synthétiques et souffrent de trois défauts :

- l'absence d'un tableau exhaustif répertoriant les agents transférés par domaine d'activité et par collectivité : le tableau de l'annexe 4 s'efforce de suppléer à cette lacune ;
- le défaut de recensement du nombre d'agents par motif de transfert : régularisation de compétence, transfert de compétence et création d'un nouveau service commun. Il est rappelé que la métropole n'a pas été en mesure d'identifier les agents des villes autres que Bordeaux transférés au titre de la compétence voirie¹³⁷ ;

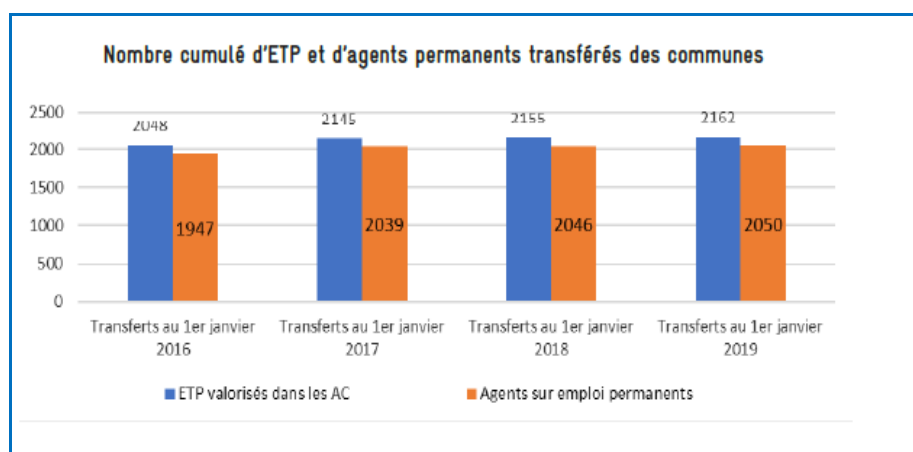
¹³⁶ 7.1.4

¹³⁷ 0

- un comptage uniquement à partir de notions budgétaires, trop abstraites : le rapport annuel sur l'avancement de la mutualisation mesure ainsi les évolutions en « *nombre cumulé d'ETP valorisés dans les AC* » et en « *nombre d'agents sur emploi permanents* », sans définir ces notions. Durant l'instruction, les services ont indiqué que la première série, contrairement à la seconde, valorise les emplois non permanents convertis en ETP, en plus des emplois permanents.

Recommandation n°6. Enrichir le bilan annuel sur la mutualisation d'une présentation historique du nombre d'agents transférés par domaine, par motif et par commune.

Graphique n° 7 : Effectifs transférés



Source : rapport 2018 sur l'avancement de la mutualisation

Les services de Bordeaux Métropole ont annoncé le transfert de 2 193 ETP par les communes depuis le 1^{er} janvier 2016, et 22,9 postes par le département au 1^{er} avril 2017. Les différents documents fournis¹³⁸, dont les informations sont récapitulées dans le tableau de l'annexe 4, ne corroborent pas le nombre d'ETP transférés par les communes, et indiqué par les services. Au vu des données produites, leur nombre s'élèverait à 2 095 dont 258 au titre de la régularisation de la compétence voirie, pour la seule ville de Bordeaux. Ce nombre paraît proche de la réalité dans la mesure où il est cohérent avec l'estimation figurant dans le rapport sur l'état d'avancement de la mutualisation en 2018 (2 050).

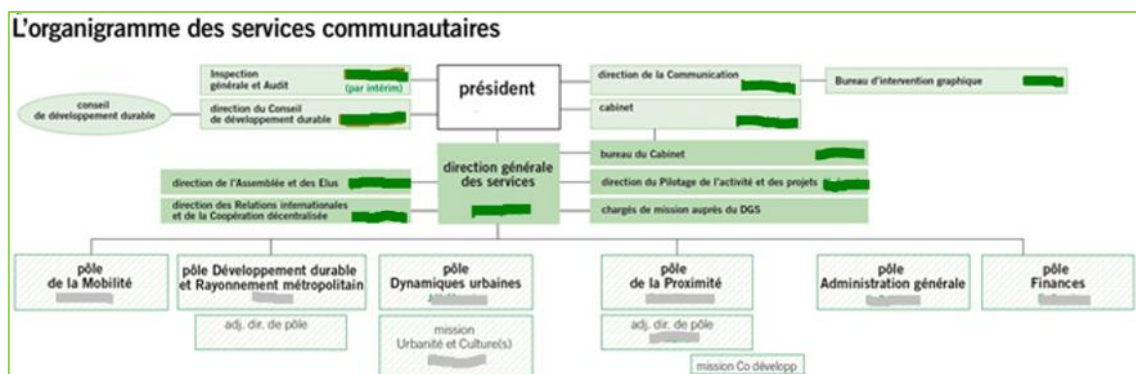
En réponse à la recommandation, l'ordonnateur en fonctions a proposé de créer une rubrique exposant le détail des postes et des agents transférés, par domaine et par commune, dans le rapport sur l'état de la collectivité (prochainement rapport social unique), et d'ajouter des informations plus détaillées dans le rapport d'avancement de la mutualisation.

¹³⁸ conventions-cadres, conventions d'engagement de mutualisation ainsi que délibération 2015-815 sur la clarification des compétences avec la ville de Bordeaux

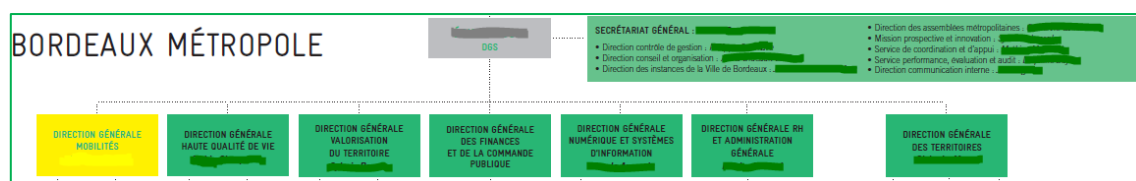
7.5.2 Un organigramme dense et complexe

7.5.2.1 La présence de 68 directions ou ensembles assimilés à des directions

Organigramme n° 1 : Organigramme CUB - 2014 (cf. annexe 3)



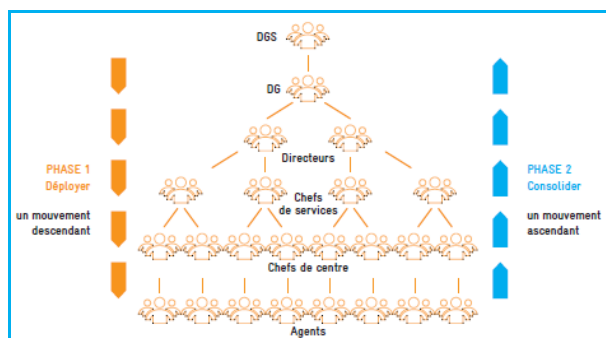
Organigramme n° 2 : Organigramme au 15/09/2018 (cf. annexe 2)



Source : Bordeaux Métropole

L'organigramme comprend un cabinet de la présidence avec ses services rattachés, une direction générale des services, un secrétariat général et sept directions générales qui réunissent, en tout, 52 directions, neuf missions, trois services et quatre pôles territoriaux fonctionnellement rattachés à la DG territoires. La comparaison des organigrammes ex et post mutualisation montre qu'il n'y a pas eu de réelle refonte dans l'organisation des services : à quelques exceptions près, les directions de l'ex-CUB ont été maintenues, parfois avec un changement de nom, et regroupées dans des directions générales.

Graphique n° 8 : Un organigramme en six étages



Source : RAP 2018 sur l'avancement de la mutualisation

Le nouvel organigramme se décompose en sept étages : aux six étages décrits dans le schéma se rajoute, dans certaines directions opérationnelles, l'étage des unités entre les agents et les chefs de centre. Il en compte deux de plus que celui précédant la création des services communs : l'étage des directions générales et celui des unités.

Tableau n° 16 : Répartition des effectifs par direction

Effectifs par pôle (2014 et 2015) - par direction (à/c de 2016)											
Bordeaux Métropole - (source : bilans sociaux au 31 décembre) Pôles au 31 décembre	2014	2015	Bordeaux Métropole (après mutualisation) Directions au 31 décembre	2016 bilan social	2017 bilan social	Evol. 2014/2017 en nombre d'agents	Evol. en % 2014/2017	2018 bilan social	Direction 2018 en % du total	Evol. 2014/2018 en nombre d'agents	Evol. en % 2014/2018
Hors pôles	93	86	Cabinet (30 dont 14 coll. Cab.) + rattachement au Pdt (37) en 2018	66	69	51	54,8%	67	1,3%	57	61,3%
			Direction générale des services (DGS)	7	7			6	0,1%		
			Secrétariat général (SG)	70	68			77	1,5%		
Pôle finances	66	67	Direction générale finances et commande publique (DG FCP)	132	134	68	103,0%	135	2,6%	69	104,5%
Pôle administration générale	584	580	Direction générale numérique et système d'information (DG NSI)	227	254	326	55,8%	267	5,1%	381	65,2%
			Direction générale RH et administration générale (DG RH/AG)	646	656			698	13,4%		
Pôle mobilité	171	162	Direction générale mobilités (DGM)	301	302	131	76,6%	296	5,7%	125	73,1%
Pôle proximité	1 759	1 753	Direction générale haute qualité de vie (DG HQV)	1 637	1 654	1 528	86,9%	1 645	31,6%	1 607	91,4%
			Direction générale des territoires (DGT)	1 542	1 633			1 721	33,1%		
Pôle développement durable et rayonnement métropolitain	62	63									
Pôle dynamique urbaine	195	193	Direction générale valorisation du territoire (DG VT)	272	289	32	12,5%	290	5,6%	33	12,8%
Total effectifs permanents	2 930	2 904	Total effectifs permanents	4 900	5 066	2 136	72,9%	5 202	100,0%	2 272	77,5%

Sources : bilans sociaux au 31 décembre

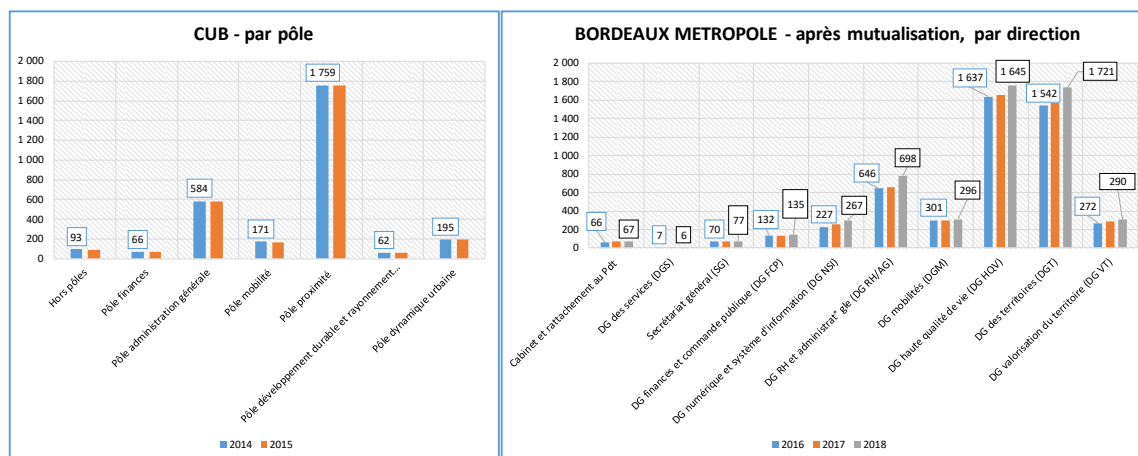
7.5.2.2 La prédominance des directions consacrées aux fonctions-support et aux missions de proximité dans le nouvel organigramme

Les directions qui ont accueilli le plus de nouveaux agents sont, sans surprise, celles dédiées aux fonctions-supports (finances, administration générale et informatique) et les directions de proximité (pôle proximité dans l'organigramme de 2014 et DG haute qualité de vie et DG des territoires dans le nouveau). Les trois directions générales « *finances et commande publique* », « *numérique et système d'information* » et « *RH et administration générale* » regroupent maintenant 20 % de l'effectif. Cette part est supérieure de sept points à celle des anciens pôles finances et administrations générales (hors direction des bâtiments). La DG « *numérique et système d'information* » rassemble 5,3 fois plus d'agents que la direction des systèmes d'information de l'ancien organigramme (267 agents contre 50 agents), après mutualisation des fonctions informatiques. La part des missions de proximité est restée relativement stable avec une croissance des effectifs proche de la hausse totale.

Tableau n° 17 : Comparaison des effectifs 2014 et 2018

Bordeaux Métropole	2014		2018		variation	
					du nombre d'agents	de la part dans le total
fonctions supports (finances, adm générale, informatique)	390	13%	1 100	20%	182%	52%
missions de proximité	1 771	60%	3 061	56%	73%	-7%
dont collecte et traitement des déchets	922	31%	907	17%	-2%	-47%
dont directions territoriales	532	18%	1 607	29%	202%	63%
dont voirie	173	6%			-100%	-100%
dont espaces verts		0%	242	4%		
bâtiments	257	9%	305	6%	19%	-36%
autres	543	18%	736	13%	36%	-27%
source : bilans sociaux	2 961	100%	5 202	95%	76%	-5%

Sources : bilans sociaux

Graphique n° 9 : Répartition des effectifs sur la période 2014-2018

(Source : 2014 à 2018 Bilans sociaux)

Sources : bilans sociaux

7.5.2.3 Des unités de fonctions support dans la plupart des directions

Tableau n° 18 : Direction générale RH et administration générale¹³⁹

Direction générale des ressources humaines et de l'administration générale						
(source : organigramme) au 31/12/2018		Effectifs				en % du total
Catégorie	A	B	C	Total		
Direction générale	10	15	79	104	dont effectif gestion 34-7B-16C postes tremplins 7B-60C	13,3%
Direction pilotage, emploi, dialogue social	20	32	41	93		11,9%
Direction de la vie administrative et de la qualité de vie au travail	29	32	41	102	dont 1 poste à 0,50	13,0%
Direction des restaurants	1	4	34	39		5,0%
Direction de l'immobilier	5	11	72	88		11,2%
Direction de la logistique et des magasins	6	13	87	106		13,5%
Direction du parc matériel	5	10	167	182		23,2%
Direction des affaires juridiques	19	6	10	35		4,5%
Direction des archives de BXM	9	9	17	35		4,5%
Total	104	132	548	784		100,0%

Source : organigramme au 31 décembre 2018

Les fonctions de gestion des ressources humaines relèvent, à l'échelle centrale, de deux directions de la direction générale RH et administration générale : la direction pilotage, emploi, dialogue social et la direction de la vie administrative et de la qualité de vie au travail. Au 31 décembre 2018, ces deux directions comptaient 195 agents, soit 25 % de l'effectif de la direction générale et 4 % de l'effectif total (= 1 agent RH pour 25 agents). Elles assurent la gestion d'environ 9 000 agents du bloc communal.

La métropole ayant opté pour une gestion de proximité, 126 autres agents assurent, de façon déconcentrée, des fonctions RH, dans les directions et au sein des pôles territoriaux, telles que la gestion du temps de travail¹⁴⁰. Au total, 321 agents se consacrent à la gestion des agents, soit 1 agent RH pour 16 agents métropolitains ou 1 agent pour 28 agents du bloc communal.

¹³⁹ Confectionné à partir des organigrammes, le tableau comprend les « postes tremplin » (67) et les effectifs pour les gérer (26). Cf. 8.3.2.2 pour la notion « d'emplois tremplin ». Tous ces emplois sont classés dans la rubrique direction générale.

¹⁴⁰ cf. organigrammes : direction générale des territoires (DGT) : 24 A + 31 B + 55 C ; direction générale de la haute qualité de vie (DG HQV) : 1 A + 3 B + 9 C ; direction générale des mobilités (DGM) : 1 A + 1 B + 1 C

De la même façon, les services financiers et ceux de la commande publique sont représentés dans de très nombreuses directions, en dépit de la présence de 135 agents dans la direction générale relative à ces fonctions, en 2018¹⁴¹.

La complexité de l'organigramme indique que la création des services communs a privilégié une logique fonctionnelle et déconcentrée, consistant à regrouper tous les agents communaux et intercommunaux exerçant dans les services similaires, sans mesure de rationalisation.

7.5.3 Une évaluation limitée à l'appréciation du degré de satisfaction éprouvé par les élus et les usagers

7.5.3.1 Le suivi des contrats d'engagement

Pour la première fois, en 2017, une quarantaine d'indicateurs ont fait l'objet d'une présentation en réunion des DGS des communes mutualisées. Ils ont vocation à alimenter la revue des contrats d'engagement pour mesurer le niveau de service rendu par rapport aux engagements pris, et le cas échéant réviser les contrats. Prévu à l'article IV-b de chaque annexe thématique et organisées deux fois par an avec le maire, les services communaux et les services communs, ces revues permettent de réaliser un bilan des activités mutualisées.

Le directeur général des services a indiqué qu'après trois ans, les communes sont plutôt convaincues par les capacités techniques et les compétences des services métropolitains, mais demeurent en attente de plus de réactivité, notamment dans les interventions sur les anciens domaines communaux (nettoyage de la voirie) : ceci plaide, à ses yeux, pour le maintien d'une organisation largement déconcentrée.

7.5.3.2 Des enquêtes d'opinion auprès des habitants

La métropole procède par enquête d'opinion pour connaître le niveau de satisfaction des usagers à propos des services rendus. En complément du baromètre « *Propreté, voirie et espaces verts* », une enquête de satisfaction a été menée en juin 2017 auprès de plus de 2 000 usagers des 15 communes ayant mutualisé leurs services chargés des espaces verts, du mobilier urbain et de la propreté¹⁴². En 2018, l'enquête a été étendue aux 28 communes-membres. Un deuxième dispositif lancé en avril 2009, le baromètre de « *climat intercommunal* » vise à recueillir annuellement l'opinion des habitants de la métropole dans des champs très divers : la notoriété et l'image de Bordeaux Métropole, le degré de satisfaction à l'égard des actions menées, les enjeux prioritaires, la fréquence d'utilisation du site internet et les répercussions sur la vie quotidienne et l'économie régionale de l'attractivité de Bordeaux. A cette fin, la direction de la communication s'adjoit les services d'un institut de sondage¹⁴³.

¹⁴¹ 7.5.2.1

¹⁴² Les résultats constatés en 2017 ont conduit à renforcer les moyens du service. Cf. 7.2.2.1.

¹⁴³ échantillon de plus de 1 000 personnes sur 582 361 individus âgés de 18 ans et plus (données INSEE) consultés selon la méthode des quotas (critères sociodémographiques, socioprofessionnels et géographiques)

7.5.3.3 La nécessité de déployer des outils de contrôle de gestion destinés à évaluer l'efficacité et l'efficience des services mutualisés

Dans leur réponse, les deux derniers ordonnateurs ont présenté la territorialisation d'une partie des services métropolitains, comme un choix délibéré ayant largement contribué à l'adhésion des communes à la mutualisation. Ils aussi ont relativisé la pertinence de la comparaison établie par la chambre sur les évolutions d'effectifs des services, avant et après création des services communs, à l'aune des modifications résultant des transferts de compétences et de la mutualisation sur l'organisation et le champ d'intervention de chaque service. Ils ont rappelé, par exemple, que les pôles territoriaux autres que celui de Bordeaux interviennent maintenant au bénéfice des communes. La chambre rappelle que l'analyse détaillée dans cette partie a été établie à partir des données objectives auxquelles elle a eu accès. Munie d'outils d'appréciation du degré de satisfaction des élus et des usagers, la métropole diffuse peu de données sur l'efficacité des services et sur l'efficience par domaine d'activité mutualisé, en particulier dans les rapports annuels sur l'avancement de la mutualisation. Les services n'ont pas, non plus, fourni de tableaux de bord détaillés sur ce type de thématiques.

Le déploiement d'indicateurs de suivi de l'efficacité des services et de l'efficience des domaines mutualisés est pourtant un préalable indispensable à l'identification des économies d'échelle possibles, d'abord au niveau de la métropole, et plus largement au niveau du bloc communal¹⁴⁴. De tels indicateurs pourraient également se révéler précieux dans le traitement des RNS formulées par les communes, afin d'en évaluer les conséquences précises et écarter les risques de surcoût.

Recommandation n°7. Renforcer significativement les dispositifs de contrôle de gestion en développant notamment des indicateurs d'efficacité et d'efficience par domaine mutualisé.

7.5.4 Une capacité d'analyse et une vision prospective à renforcer

Bordeaux Métropole n'a pas encore amorcé une démarche de rationalisation des services, après création des services communs, sur la base d'un organigramme-cible plus allégé, ni de plan « *d'adaptation des effectifs* » comme le lui recommandait le cabinet d'audit qui l'accompagne dans le pilotage de sa situation financière. Les rapports d'orientations budgétaires (ROB) de 2018 et de 2019 posent néanmoins le principe de contenir la progression de la masse salariale en limitant l'augmentation des effectifs (180 recrutements entre 2019 et 2022 dans le premier ROB puis 155 dans le second). En tout, hors effet de la mutualisation, la métropole a créé un peu moins d'une centaine d'ETP entre 2014 et 2018¹⁴⁵.

Il n'existe pas non plus de stratégie commune au bloc communal sur la question des recrutements, hormis entre Bordeaux Métropole, la ville-centre et son centre communal d'action sociale (CCAS).

¹⁴⁴ voir partie 11.2

¹⁴⁵ 8.1.2

Les services de l'ordonnateur mettent aujourd'hui en avant l'augmentation continue de la population et l'amélioration de la qualité des services rendus pour justifier le niveau des effectifs, comme dans le rapport d'avancement de la mutualisation « *volet efficience* » présenté en comité de pilotage le 3 septembre 2019. Lors de l'entretien de fin de contrôle, le directeur général des services a souligné la nécessité de maintenir une organisation très déconcentrée en vue de répondre rapidement aux commandes des villes participant à la mutualisation.

En 2020, conformément à l'article L. 5211-39-1 du CGCT, le président de l'EPCI sera tenu d'établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre ses services et ceux des communes-membres. A cette occasion, en vue de vérifier l'adéquation de la taille des effectifs aux services rendus et, le cas échéant, de proposer un organigramme-cible à mettre en place sur la durée de la mandature, la chambre invite l'organisme à dresser un bilan de l'efficacité et de l'efficience des services communs.

7.6 Synthèse intermédiaire

Seule métropole, selon le directeur général des services, à avoir constitué des services communs avec plusieurs communes et pas uniquement la ville-centre, Bordeaux Métropole a conduit cette démarche de façon progressive et sur le principe du volontariat, avec quatre cycles annuels d'adhésion et un niveau de service modulable. Depuis le 1^{er} janvier 2019, 20 communes sur 28, regroupant plus de 80 % de la population métropolitaine, sont engagées dans ce processus : 9 d'entre elles ont mutualisé un maximum de trois domaines, 3 ont mutualisé entre quatre et neuf domaines, et 8 au moins dix domaines. En s'appuyant sur une étude, l'ordonnateur en fonctions affirme que le modèle de mutualisation choisi ne trouve pas d'équivalent en France, en terme d'offre de domaines mutualisables. Il précise que le postulat de départ consistait à redonner des marges de manœuvre financières aux communes, dans un contexte contraint par un territoire à fort développement.

Comme pour les transferts de compétences, les compensations financières de la mutualisation sont déduites des attributions de compensation (AC) des communes, laissant supporter à la métropole la dynamique des charges. Les services assurent que les difficultés humaines attachées à cette réforme ont été globalement maîtrisées, sans dégradation d'un absentéisme structurellement élevé, ni de mouvements sociaux significatifs.

La métropole et les communes se sont imposé un degré d'intégration plus exigeant que celui fixé dans la loi, en procédant par transfert définitif d'agents communaux et non par simple mise à disposition de plein droit. Depuis leur création, 1 837 emplois à temps plein communaux ont rejoint la métropole. Le coût annuel de l'harmonisation des rémunérations et des avantages sociaux est estimé à 2,5 M€.

Les élus ont opté pour une organisation très déconcentrée avec la transformation des anciennes directions territoriales créées en 2010 en quatre pôles territoriaux. Regroupant près du tiers des effectifs de la métropole et centrés sur les missions de proximité, les pôles ont été officiellement constitués pour répondre avec réactivité aux demandes des maires, et apporter de la transversalité dans l'application des politiques thématiques métropolitaines.

Après intégration des services communs, le nouvel organigramme de la métropole est particulièrement dense et complexe avec un découpage en 68 directions ou ensembles assimilés à des directions, sept niveaux hiérarchiques au lieu de cinq précédemment, et la présence d'unités assurant des fonctions transversales dans la plupart des directions (ressources humaines, fonctions financières et marchés publics notamment). Une logique fonctionnelle et déconcentrée, consistant à regrouper tous les agents communaux et intercommunaux exerçant dans les services similaires, a manifestement présidé à la constitution des services communs, avec pour le moment, peu de véritables mesures de rationalisation, tant en termes d'effectifs que de procédures.

D'une manière plus générale, bien que munie d'outils d'appréciation du degré de satisfaction des élus et des usagers, la métropole diffuse peu de données sur l'efficacité des services et surtout sur l'efficience par domaine d'activité mutualisé. Un renforcement significatif des dispositifs de contrôle de gestion est pourtant indispensable pour rationaliser les services et inscrire la démarche de la mutualisation dans une vision prospective. La chambre régionale invite la métropole à dresser, dans le prochain rapport relatif aux mutualisations de services, en 2020, un bilan détaillé de l'efficacité et de l'efficience des services communs, en vue de vérifier l'adéquation de taille des effectifs aux services rendus et, le cas échéant, proposer un organigramme-cible à mettre en place sur la durée de la mandature.

8 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

8.1 Des effectifs qui augmentent faiblement hors mutualisation

8.1.1 Un suivi des effectifs à préciser

En plus des trois difficultés déjà signalées pour dénombrer la population des agents transférés dans les services communs¹⁴⁶, deux autres facteurs altèrent le suivi des effectifs :

- le défaut de connaissance du nombre exact d'emplois non permanents estimé à partir de deux données budgétaires (213 ETP en 2018) : la masse financière annuelle pour chaque type de recrutements temporaires et un coût moyen annuel ;

Tableau n° 19 : Recrutements temporaires en ETP

Type engagement	2 016	2 017	2 018	Total général	Evol. 2016/2018
Total Accroissement saisonnier d'activité	21,1	38,4	30,6	90,1	45,2%
Total Accroissement temporaire d'activité	43,9	74,5	135,4	253,8	208,4%
Total Contrat à durée déterminée	17,6		0,9	18,5	-95,0%
Total Remplacement temporaire	42,3	49,6	46,3	138,1	9,5%
Total général	124,9	162,5	213,1	500,5	70,7%

Source : Bordeaux Métropole

- le regroupement au budget principal de tous les emplois, les annexes relatives aux effectifs des budgets annexes n'indiquant que la quote-part des ETP qui leur est affectée à partir des informations des directions gestionnaires. Les rémunérations des agents correspondants sont cependant bien supportées par les budgets annexes.

8.1.2 Moins d'une centaine d'ETP supplémentaires hors effets de la création des services communs

Tableau n° 20 : Répartition des effectifs par statut au 31 décembre

Effectifs au 31 décembre <i>Source : bulletins de paie</i>	2014	2015	2016 <i>1^{ère} année de mutualisation</i>	2017	2018*	en du total	Evolution en nombre 2014/2018	Evolution en %
Titulaires	2 806	2 797	4 583	4 733	4 792	86,9%	1 986	70,8%
Non titulaires	141	144	295	392	413	7,5%	272	192,9%
Sous-total 1	2 947	2 941	4 878	5 125	5 205	94,3%	2 258	76,6%
Stagiaires	95	65	163	141	227	4,1%	132	138,9%
Emplois aidés+emplois jeunes*	70	65	62	48	7	0,1%	-63	-90,0%
Apprentis	24	29	70	68	78	1,4%	54	225,0%
Sous-total 2	189	159	295	257	312	5,7%	123	65,1%
Nombre total d'agents	3 136	3 100	5 173	5 382	5 517	100,0%	2 381	75,9%

* disparition des emplois d'avenir et diminution des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)

Sources : bulletins de paie

¹⁴⁶ 7.5.1

Il est impossible de mesurer l'évolution des effectifs, nette de l'impact des transferts de compétences et de la création des services communs, sur la base des seuls fichiers de paye¹⁴⁷. Au vu des documents disponibles, une estimation en ETP est seulement possible. Selon le compte administratif 2018, l'organisme comptait 5 156 ETP, soit 2 202 de plus qu'en 2014. Après neutralisation des ETP transférés par les communes (2 095) et par le département (22,9), le nombre d'ETP directement créés par la métropole serait de 84, durant la période.

Tableau n° 21 : Répartition des effectifs permanents par filière d'emplois

BXM - Budget principal (source : comptes administratifs) emplois budgétaires pourvus au 31.12 en ETP	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	2018 en % du total général	Evol.14/18
nombre total d'emplois budgétaires	3 071	2 963	5 031	5 311	5 482		
(1) Emplois fonctionnels (DGS +DGA)	8	6	6	7	8		0,0%
dont Titulaires	7	6	6	7	7		0,0%
Non- titulaires	1				1		0,0%
(2) Filières - Titulaires							
Administrative	664	662	1 199	1 251	1 291	25,0%	94,4%
Technique	2 161	2 141	3 481	3 556	3 614	70,1%	67,2%
Sociale	4	4	6	6	6	0,1%	50,0%
Médico-sociale/médico-technique	2	2	8	8	6	0,1%	200,0%
Police			1			0,0%	
Culturelle	7	8	10	10	30	0,6%	328,6%
Total effectifs permanents titulaires =(2)	2 845	2 817	4 705	4 831	4 947		73,9%
(3) Total effectifs non-titulaires permanents =(3)	109	104	0	190	209		91,7%
Administrative	36	36	non renseigné	71	66	1,3%	83,3%
Technique	38	38		99	119	2,3%	213,2%
Médico-sociale	2	2		6	5	0,1%	150,0%
Culturelle	6	3		1	5	0,1%	-16,7%
Collaborateurs de cabinet	13	12		13	14	0,3%	7,7%
Collaborateurs de groupe d'élus	13	13					
Total des agents permanents budget principal (2+3)	2 954	2 921	4 705	5 021	5 156	100,0%	74,5%
dont titulaires en %	96%	96%	100%	96%	96%		-0,4%
dont non titulaires en %	4%	4%	0%	4%	4%		9,9%

Sources : comptes administratifs

8.1.3 Une majorité d'agents de catégorie C appartenant à la filière technique et présents dans les services dits de proximité

Tableau n° 22 : Répartition des effectifs selon la catégorie hiérarchique

Source : comptes administratifs	31/12/2014				31/12/2015				31/12/2016				31/12/2017				31/12/2018				Evolution 2014/2018 en nombre				Evolution 2014/2018 en %			
Catégories	A	B	C	T*	A	B	C	T*	A	B	C	T*	A	B	C	T*	A	B	C	T*	A	B	C	T*	A	B	C	T*
Titulaires	370	455	2029	2854	384	441	2008	2833	635	712	3376	4723	663	741	3448	4852	682	778	3487	4947	312	323	1458	2093	84,3%	71,0%	71,9%	73,3%
Non titulaires	51	11	11	73	52	8	9	69	134	34	38	206	152	29	34	215	179	18	12	209	128	7	1	136	251,0%	63,6%	9,1%	186,3%
Nombre total d'agents	421	466	2040	2927	436	449	2017	2902	769	746	3414	4929	815	770	3482	5067	861	796	3499	5156	440	330	1459	2229	104,5%	70,8%	71,5%	76,2%
catégorie en % du nombre total d'agents	14,4%	15,9%	69,7%	100%	15,0%	15,5%	69,5%	100%	15,6%	15,1%	69,3%	100%	16,1%	15,2%	68,7%	100%	16,7%	15,4%	67,9%	100%								

Sources : comptes administratifs

¹⁴⁷ Selon ces fichiers, la métropole a payé, en 2018, 2 381 agents de plus qu'en décembre 2014.

Les emplois de catégorie A sont plus nombreux (16,7 % du total des effectifs) que ceux de catégorie B (15,4 %), un peu plus de deux-tiers des emplois (68 %) relevant de la catégorie C. La répartition entre les emplois de catégorie A et ceux de catégorie B diverge des moyennes nationales des organismes intercommunaux, avec une proportion d'agents de catégorie A supérieure d'un tiers à la moyenne (12,5 %) et une part d'agents de catégorie B inférieure de 13 % environ à la moyenne (17,6 %)¹⁴⁸.

Tableau n° 23 : Taux d'encadrement

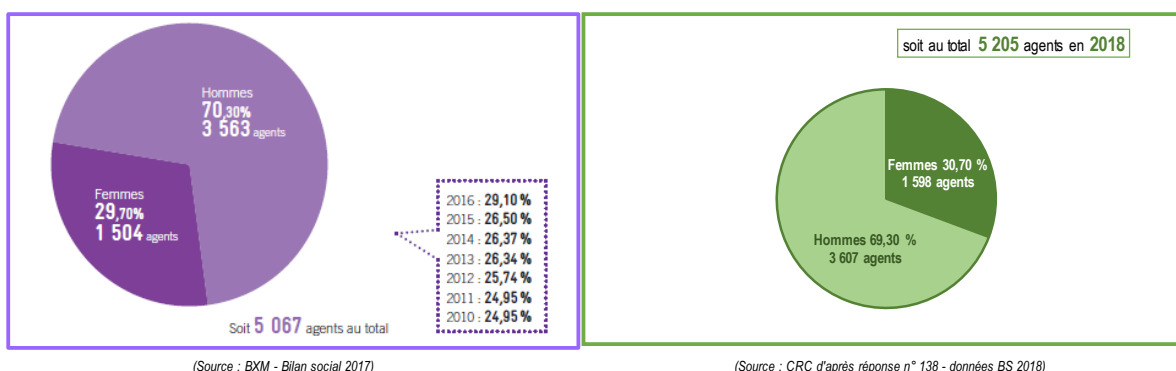
(Source : BXM - Données BS 2018)	ADMINISTRATIF		TECHNIQUE		TOTAL	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Cat. A / (Cat. B + Cat. C)	39,26	38,77	12,66	13,44	19,17	19,88
(Cat. A + Cat. B) / Cat. C	104,07	106,32	30,54	31,74	45,52	47,28
(A + B + Maîtrise) / (C - Maîtrise)			61,58	62,32		

Sources : Bordeaux métropole et bilans social 2018

Logiquement, les agents de catégorie C sont très nombreux dans les services de proximité, en particulier au sein de la DG haute qualité de vie et de la DG des territoires : dans les pôles territoriaux (1 231), dans les directions des bâtiments (209), des espaces verts (225) ou encore dans celles des déchets et propreté (909)¹⁴⁹. La prévalence de la filière technique est plus marquée à Bordeaux Métropole que dans les autres organismes intercommunaux : 72 % de l'effectif en 2018 à comparer à une moyenne de 49 %.

De même, la part des hommes dans le total de l'effectif (70 %) est très largement supérieure à celle constatée pour l'ensemble des organismes intercommunaux (49 %), ce qui tient probablement au caractère historiquement masculin de certaines activités (ramassage des déchets ménagers, travaux sur voirie, etc.) et de leur exploitation en régie. Le taux de féminisation des effectifs s'accroît néanmoins chaque année, depuis 10 ans, en particulier depuis la mutualisation. En 2018, les femmes représentaient 30,70 % de l'effectif contre 26,50 % en 2015 (+4,2 points).

Graphique n° 10 : Effectif permanent par genre en 2017 et en 2018



¹⁴⁸ source : les collectivités locales en chiffres 2019

¹⁴⁹ Les données chiffrées sont tirées des organigrammes

Bordeaux Métropole est tenue d'employer, à temps plein ou à temps partiel, des personnes en situation de handicap dans la proportion de 6 % de son effectif total d'agents rémunérés¹⁵⁰. Cet objectif était respecté en 2017 et en 2018, avec un taux d'emploi de 6,8 % pour l'ensemble de l'effectif, et respectivement de 7,2 % et 7 % pour le seul effectif permanent.

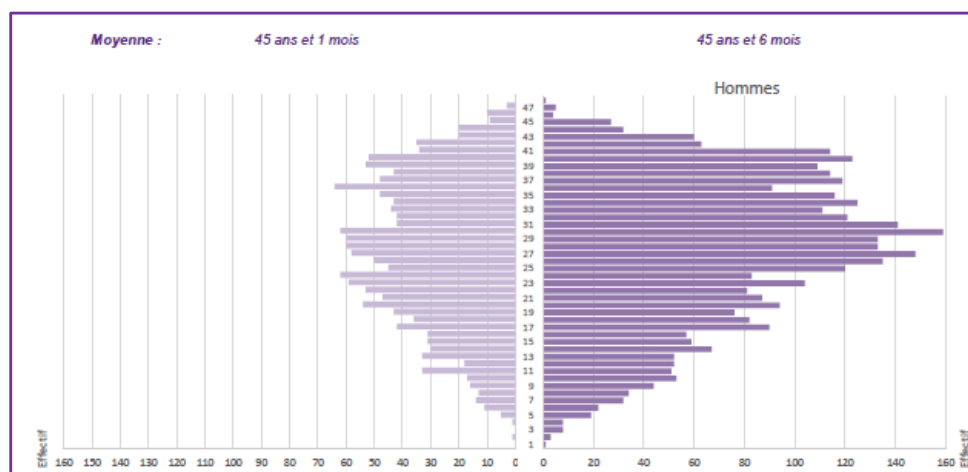
Tableau n° 24 : Travailleurs handicapés

2017 - Catégorie	titulaires et stagiaires	contractuels	apprentis
A	5	2	
B	8		
C	348		1
Total	361	2	1

(source : DRH - Bordeaux Métropole)

L'âge moyen des agents permanents s'établissait à 45 ans et 4 mois à fin 2018. La proportion d'agents âgés d'au moins 55 ans est supérieure de 2,8 points (15 %) à la moyenne des organismes intercommunaux (21,3 % de l'effectif permanent au 31 décembre 2018 contre 18,5 %). A cette même date, 289 agents avaient au moins 60 ans (5,6 % de l'effectif à comparer à une moyenne nationale de 5,3 %).

Graphique n° 11 : Pyramide des âges des agents sur emploi permanent au 31/12/2018



(Source : DRH - Bordeaux Métropole)

Tableau n° 25 : Moyenne d'âge des effectifs permanents par catégorie

âge moyen	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
2015	45 ans et 7 mois	46 ans et 10 mois	45 ans et 2 mois
2016	45 ans et 7 mois	46 ans et 8 mois	44 ans et 10 mois
2017	46 ans et 4 mois	47 ans	44 ans et 11 mois
2018	46 ans et 4 mois	46 ans et 11 mois	44 ans et 9 mois

(sources : bilans sociaux - DRH Bordeaux Métropole)

¹⁵⁰ articles L. 323-2 et L. 5212-2 du code du travail

Tableau n° 26 : Départs en retraite et taux de remplacement¹⁵¹

(source : Bordeaux Métropole - réponse n° 76)	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018
Nombre de départs en retraite (titulaires + contractuels)	57	64	98	128	146
Taux de remplacement des départs en retraite					
= nombre total d'entrées - nombre de sorties (autres que les départs en retraite) nombre des départs à la retraite	1,3	0,5	21,7	2,1	2,0

Source : réponse n°76 Bordeaux Métropole

Entre 2014 et 2018, 493 agents sont partis en retraite. Le bilan social 2017 impute l'accélération constatée au vieillissement des agents, mais aussi à la mise en place de la mutualisation qui aurait incité certains agents à anticiper leur départ.

8.2 Les rémunérations

8.2.1 L'instauration du RIFSEEP

8.2.1.1 Une mise en place effectuée en 2018

Par une délibération du 6 juillet 2018, Bordeaux Métropole a décidé de commencer à déployer, au 1^{er} septembre 2018, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), avec un peu de retard par rapport à la date d'entrée en vigueur du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 : entre temps, les bases réglementaires de plusieurs primes remplacées par le RIFSEEP ont été progressivement supprimées, comme celle de l'indemnité d'exercice de missions des préfectures au 31 décembre 2016 encore servie aux agents de la filière administrative de la métropole en 2017 et 2018. Dans une circulaire du 3 avril 2017¹⁵², la direction générale des collectivités territoriales et la direction générale des finances publiques avaient appelé les collectivités locales à délibérer dans les meilleurs délais.

Le coût de la création du RIFSEEP est estimé à 3 M€ en année pleine, après extension de ce régime aux corps techniques (ingénieurs en chef, ingénieurs et techniciens)¹⁵³. Sont exclus du champ les agents de droit privé (apprenti, emploi d'avenir, contrat d'accompagnement dans l'emploi, contrat unique d'insertion vacataires), mais pas les collaborateurs de cabinet et de groupes d'élus, contrairement aux indemnités prévues dans la délibération du 18 décembre 2015 relative au nouveau régime indemnitaire applicable aux agents de la métropole. Le RIFSEEP est composé de deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), obligatoire, modulable et versée mensuellement (IFSE) ; et le complément indemnitaire annuel (CIA), variable en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir et lié à l'évaluation professionnelle. Pour les deux parts, le conseil métropolitain a fait le choix de retenir les montants maxima prévus pour les agents de l'Etat.

¹⁵¹ Le taux de remplacement est un ratio et non un pourcentage.

¹⁵² Circulaire DGCL/DGFIP du 03 avril 2017

¹⁵³ Ingénieurs en chef (arrêté du 14 février 2019) – ingénieurs et techniciens territoriaux date repoussée au 1^{er} janvier 2020

Dans leur réponse, après avoir précisé que ce choix de principe procédait de la volonté d'affirmer le principe de parité avec la fonction publique de l'Etat, les deux derniers ordonnateurs ont indiqué que les montants de référence effectivement retenus pour l'IFSE sont très en-deçà des montants plafonds, avec des écarts pouvant atteindre 63 % pour certaines catégories d'agents.

8.2.1.2 Les corps qui ne sont pas concernés par le RIFSEEP

En vertu du principe de parité, l'application du RIFSEEP aux ingénieurs et techniciens territoriaux est subordonnée à la publication des arrêtés pour les corps équivalents de la fonction publique d'Etat. Ils ont quand même été inclus dans le champ de la délibération du 6 juillet 2018 qui annonce que l'assemblée délibèrera sur les montants dès la parution des textes complémentaires. D'autres cadres d'emplois, dont relèvent a priori peu d'agents métropolitains, sont exclus du RIFSEEP, avec un réexamen prévu au 31 décembre 2019 au plus tard. Pour eux, le régime indemnitaire, institué par la délibération précitée du 18 décembre 2015 reste en vigueur dans l'attente de parution des textes applicables aux corps équivalents de la fonction publique d'Etat. Le tableau suivant récapitule le régime indemnitaire de base par filière applicable aux cadres d'emplois ne bénéficiant pas encore du RIFSEEP :

Tableau n° 27 : Régime indemnitaire de base

Filières	Catégorie C		Catégorie B			catégorie A		catégorie A - B - C			Lexique	
Filière technique	IAT	IEMP	PSR	ISS		PSR	ISS		PSR	ISS	IAT	Indemnité d'administration et de technicité
Filière culturelle	IAT	Prime sujétions spéciales	IAT	prime de technicité	IFTS	Indemnité scientifique	ISS		Indemnité scientifique	ISS	IEMP	Indemnité d'exercice de missions des préfectures
	ou		ISO des élèves			Prime de technicité	IFTS		Prime de technicité	IFTS	ISF	Indemnité spéciale de fonction
Filière animation	IAT	IEMP									PSR	Prime de service et de rendement
Filière police	IAT	ISF									ISS	Indemnité spécifique de service
Filière médico-technique			ISS	PSR							IFTS	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
Filière sociale			IFRSTS	IEMP		IFRSS	IEMP		IFRSTS	IEMP	ISO	Indemnité de suivi et d'orientation
Filière médico-sociale						Indemnité spéciale	Indemnité de technicité		Indemnité spéciale	Indemnité de technicité	IFRSS	Indemnité forfaitaire représentative sujétion set travaux supplémentaires
	ou					Indemnité de risque			Indemnité de risque		RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
	ou					ISS	prime spécifique	prime de service	ISS	prime spécifique		

(source : Bordeaux Métropole - délibération n° 2015-824 du 18 décembre 2015)

8.2.1.3 Le maintien d'indemnités irrégulières non constitutives d'avantages acquis

Le RIFSEEP n'a pas fait disparaître toutes les primes de sujétions ou de fonctions. Plusieurs de celles qui subsistent, recensées dans le tableau suivant, n'ont pas de base légale. A la suite d'observations précédentes de la chambre régionale et du comptable public, quelques-unes ont été converties en indemnités différentielles : versées au vu d'un arrêté individuel sur la base de la moyenne des montants perçus en 2015, elles sont diminuées à chaque revalorisation du régime indemnitaire.

Tableau n° 28 : Indemnités versées hors cadre réglementaire

Collecte des ordures ménagères	
agent de maîtrise collecte	5 € par vacation/j
adjoint technique collecte centre historique	4,50 € par vacation/j
agent collecte immondices	0,31 € par 1/2j
Tutorat emploi avenir ou agent handicapé	92,60 €/mois
RI complémentaire d'intérim	plus de 3 mois sur poste de cat. sup.
Indemnité différentielle	en remplacement des indemnités : technicité poids lourds, polyvalence et prime de conduite des chauffeurs pods lourds dite "13F"
Indemnité différentielle	en remplacement régime indemnitaire complémentaire (RIC) dit de :
	fourrière - dessinateur - agent de maîtrise exerçant les fonctions de contremaître, projeteur, chef de projet, surveillant de travaux, chef de travaux
RI spécifique "maintien de salaire"	en cas de perte de rémunération suite à un changement de poste

(Source : délibération n° 2018-418 du 06 juillet 2018)

8.2.2 Les fragilités juridiques des avantages collectivement acquis

Tableau n° 29 : Avantages collectivement acquis

(Source : Bordeaux Métropole)	Montants versés en 2018	Nombre d'agents concernés
Complément de salaire (maladie)	1 749 675 €	554
Indemnités compensatrices repas	1 381 077 €	2 911
Prime de départ à la retraite	497 148 €	154
Prime de vacances et de fin d'année	3 496 919 €	4 600
Prime de transport	1 067 425 €	5 270
Total général	8 192 244 €	

Source : Bordeaux Métropole

En 2018, la dépense correspondant aux avantages acquis s'élevait à près de 8,2 M€. La délibération du 18 décembre 2015 sur le régime indemnitaire des agents de la métropole (titre IV) répertorie les avantages justifiés par l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée et rappelle leurs conditions d'octroi :

- les primes de vacances et de fin d'année versées en mai et novembre (425,34 €) ;
- les indemnités compensatrices de repas de 3,30 € lorsqu'il n'existe pas de restauration sur place ou lorsque le cycle de travail se termine au plus tôt à 14 heures ;
- le versement de deux mois de pension pour les agents partant à la retraite ;
- une garantie de maintien de salaire qui compense la perte de rémunération en cas de congé de maladie de plus de 90 jours sur une période de référence de douze mois (le statut de la Fonction publique impose la réduction de moitié du traitement indiciaire dans cette circonstance).
- la prime mensuelle de transport de 19,44 € exclusive des 50 % de l'abonnement transport, d'une autorisation de remisage à domicile d'un véhicule de service et de l'attribution d'un véhicule de fonction.

Le régime des avantages acquis aujourd'hui en vigueur appelle quatre réserves.

1) Dans le rapport d'observations définitives (ROD) du 6 septembre 2013¹⁵⁴, la chambre a émis des doutes sur la qualité d'avantages acquis de trois de ces éléments : la garantie de maintien de salaire en cas de congé maladie de plus de 90 jours, les deux mois de pension pour les agents partant à la retraite et les indemnités compensatrices de repas. S'ils sont bien qualifiés d'avantages acquis dans la délibération n° 2000-363 du 28 avril 2000, leur maintien n'est pas confirmé dans la délibération n° 2004-0115 du 20 février 2004 qui refonde le régime indemnitaire. Cette délibération énumère seulement comme avantages acquis les primes de vacances, de fin d'année et de transport.

2) Tous les agents, y compris les agents transférés ayant fait le choix de conserver les avantages acquis dans leur collectivité d'origine, peuvent prétendre à la garantie de maintien de salaire en cas de congé maladie supérieur à trois mois. Or, le droit d'option offert aux agents rejoignant les services communs, tel que l'énonce l'article L. 5111-7 du CGCT, ne paraît pas prévoir la possibilité de mixer les régimes appliqués dans les organismes de départ et d'arrivée¹⁵⁵, mais seulement de choisir l'un des deux.

3) La délibération du 18 décembre 2015 a mis fin à une irrégularité en limitant à 50 %, au lieu de 100 % précédemment, la prise en charge de l'abonnement transport en commun, conformément aux dispositions du décret n° 2010-676 du 21 juin 2010, et à la demande du comptable public. Mais « *en compensation* », dans le prolongement d'une décision du comité technique du 28 janvier 2016, le conseil métropolitain a décidé, le 16 décembre 2016, d'étendre au 1^{er} janvier 2016, le bénéfice de la prime mensuelle de transport (19,44 €) aux agents empruntant les transports en commun¹⁵⁶. Cette mesure, dont le coût annuel est évalué à 0,95 M€, est irrégulière car elle ne repose sur aucun texte national et ne peut pas être qualifiée d'avantage acquis.

4) Le comité des œuvres sociales (COS) continue à verser une « *aide de départ à la retraite* », qui vient se rajouter aux deux mois de pension, financée par une subvention de la métropole. Dans le ROD du 6 septembre 2013, la chambre avait considéré « *que la somme de 250 € versée par le biais du COS sous condition de quotient fiscal ne peut être assimilée à une prestation d'action sociale mais doit être analysée comme un complément de rémunération. S'agissant d'un complément de rémunération ne reposant sur aucun texte, il ne peut être légalement versé qu'au titre des avantages collectivement acquis. Dès lors, l'établissement public ne peut en modifier le montant, directement ou indirectement par le biais du COS. [...]* ».

¹⁵⁴ ROD en date du 6 septembre 2013 (pages 25 et 26)

¹⁵⁵ article L. 5111-7 du CGCT : « I – Dans tous les cas où des agents changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue à la présente partie, ceux-ci conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Une indemnité de mobilité peut leur être versée par la collectivité ou l'établissement d'accueil, selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'Etat. »

¹⁵⁶ La délibération exclut toujours du champ des bénéficiaires, les agents bénéficiant d'une autorisation de remisage à domicile pour véhicule ou d'un véhicule de fonction.

8.2.3 Les frais de représentation et la NBI

Jusqu'en décembre 2017, le DGS et les directeurs généraux adjoints (DGA) percevaient une indemnité forfaitaire annuelle respectivement de 10 740 € et 5 520 €, octroyée au titre de frais de représentation par référence à ceux accordés au corps préfectoral. L'organisme a continué à la verser aux DGA alors qu'elle n'a plus de base légale depuis le 1^{er} janvier 2018 : à cette date, l'arrêté du 14 novembre 2017 qui étend le bénéfice du RIFSEEP aux membres du corps préfectoral a abrogé l'arrêté du 18 octobre 2004¹⁵⁷ sur lequel se fonde l'attribution de cette indemnité. Seul est autorisé maintenant le remboursement de frais de représentation sur justificatifs en application de la circulaire du NOR/INT/B/99/00261/C du 20 décembre 1999. Dans son courrier de réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué avoir mis un terme définitif au versement d'indemnités forfaitaires de représentation, en décembre 2019. La chambre en prend acte mais relève que cette décision intervient avec un retard de près de deux ans par rapport à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation.

Le travail de remise à plat des conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), réalisé en 2016, a entraîné des régularisations pour un montant de 0,31 M€¹⁵⁸. Les agents percevant une NBI injustifiée au 31 décembre 2015 se sont vu attribuer, en remplacement, une indemnité différentielle pour « *maintien de la rémunération* », sur une base légale incertaine, uniquement au titre de leurs nouvelles fonctions¹⁵⁹. Au vu des bulletins de paie du mois de décembre 2018, 1 173 agents percevaient une NBI visible sur les bulletins de paie.

Recommandation n°8. Supprimer les indemnités et les avantages acquis irrégulièrement versés.
--

L'instauration du RIFSEEP ne s'est pas accompagnée d'une remise en cause de la pluralité des primes et avantages acquis versées sans base légale. La chambre persiste à considérer que cette situation pourrait, sur la durée, compliquer la maîtrise des charges : il est rappelé que dans le cadre du contrat passé avec l'Etat, la croissance des dépenses réelles de fonctionnement ne doit pas dépasser 1,35 % par an, entre 2018 et 2022. Le maintien de ces primes et avantages conduit en outre à s'interroger sur le respect du principe de parité avec la Fonction publique de l'Etat.

¹⁵⁷ arrêté du 18 octobre 2004 fixant les montants annuels et les modalités d'attribution de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation allouée aux membres du corps préfectoral occupant un poste territorial en métropole

¹⁵⁸ rapport de présentation du compte administratif 2016 (page 30)

¹⁵⁹ cf. compte rendu des comités techniques des 7 juillet (pages 35 à 38) et 4 octobre 2016 (pages 45 à 50) et 2 février 2017 (pages 43 à 53)

8.2.4 L'harmonisation des mesures d'action sociale en faveur des agents

Par une délibération du 10 juillet 2015, l'assemblée délibérante a décidé de maintenir le niveau des prestations du comité des œuvres sociales (COS) par revalorisation de la subvention au prorata des effectifs transférés (1473 pour Bordeaux et 662 pour les 11 autres communes) soit 1,68 M€ contre 1 M€ en 2015. Le montant de l'aide pour l'accès à la mutuelle santé pour tous les agents métropolitains a été évalué à 1,9 M€ contre 1,12 M € prévu au budget primitif 2015.

Tableau n° 30 : Les dépenses d'action sociale

Source : Bordeaux-Métropole	2014		2015		2016		2017		2018*		Evolution 2014/2018	
Dépenses d'action sociale et montant moyen par agent (€)	Montant	/agent	Montant	/agent	Montant	/agent	Montant	/agent	Montant	/agent	Montant	/agent
Subventions au Comité des œuvres sociales (COS BM uniquement)	991 847 €	339 €	991 847 €	342 €	1 683 871 €	342 €	1 580 000 €	312 €	1 680 000 €	323 €	69,4%	-4,7%
Subventions aux clubs sportifs des agents métropolitains	170 000 €	58 €	162 000 €	56 €	162 000 €	33 €	162 000 €	32 €	165 000 €	32 €	-2,9%	-45,4%
Protection sociale complémentaire	962 190 €	329 €	1 039 774 €	358 €	1 716 570 €	348 €	2 175 973 €	429 €	2 536 420 €	487 €	163,6%	48,2%
Autres : Frais restauration agents	2 258 241 €	772 €	2 244 209 €	773 €	2 399 832 €	487 €	2 808 578 €	554 €	2 873 469 €	552 €	27,2%	-28,4%
Autres : Capital décès	97 775 €	33 €	116 207 €	40 €	225 278 €	46 €	225 278 €	44 €	127 887 €	25 €		
Autres : UFASEC	12 405 €	4 €	11 443 €	4 €	10 870 €	2 €	10 870 €	2 €	10 870 €	2 €	-12,4%	-50,7%
1 - Total action sociale	4 492 458	1 534,83	4 565 480	1 573,22	6 198 421	1 257,54	6 962 699	1 374,13	7 393 646	1 420,49	64,6%	-7,4%

A compter de 2016 le SIRH a évolué en passant de CEGID à Périades

Autres dépenses d'action sociale	Montant	/agent concerné	Montant	/agent concerné	Montant	/agent concerné	Montant	/agent concerné	Montant	/agent concerné	Montant	/agent concerné
Frais de transports domicile/travail	711 484 €	243 €	715 382 €	247 €	1 130 418 €	229 €	1 214 105 €	240 €	1 303 000 €	250 €	83,1%	3,0%
Secours exceptionnels (que secours)	22 265 €	365 €	22 241 €	359 €	22 831 €	394 €	20 236 €	326 €	20 538 €	513 €	-7,8%	40,7%
2 - Total	733 750 €	251 €	737 623 €	254 €	1 153 249 €	234 €	1 234 341 €	244 €	1 323 538 €	254 €	80,4%	1,4%
(1 + 2) - Total général	5 226 207 €	1 786 €	5 303 102 €	1 827 €	7 351 670 €	1 492 €	8 197 040 €	1 618 €	8 717 183 €	1 675 €	20,7%	-6,2%

Source : Bordeaux Métropole

8.3 Le temps de travail

8.3.1 Une durée du temps de travail de droit commun fixée à 1 607 heures après la création de la métropole

8.3.1.1 La première affirmation d'un temps de travail de 1 607 heures dans une délibération de 2015

Une délibération du 10 juillet 2015 a fixé à 1 607 heures, la durée annuelle du temps de travail à compter du 1^{er} janvier 2016, sauf pour les agents soumis à sujétions particulières et dont les professions sont expressément listées. Prise dans le contexte de la mutualisation, cette décision a unifié les règles pour les agents transférés par des collectivités ayant chacune son propre régime.

La délibération de 2002 qui régissait, jusque-là, la durée du temps de travail des agents de la CUB ne garantissait pas le respect de la règle des 1 607 heures : contrairement à celle de 2015, elle ne compensait pas, par un rallongement de la durée quotidienne de travail, l'attribution de 6,5 jours de congés en plus de ce que prévoit la réglementation (31,5 au lieu de 25 jours). Elle a été abrogée, à l'exception des dispositions applicables au service de la collecte des déchets ménagers (règle du fini-parti).

8.3.1.2 Les agents bénéficiant d'obligations horaires allégées

L'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 autorise une collectivité locale ou un groupement à déroger à la durée légale, « pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux ». Selon les informations fournies, le nombre d'agents bénéficiant d'un régime de temps de travail dérogatoire au regard de sujétions particulières représentait environ 18 % des ETP comptabilisés en 2018.

Tableau n° 31 : Agents effectuant moins de 1 607 heures

Services et secteurs d'activité bénéficiant d'un temps de travail < à 1 607 h (sujétions : travail de nuit, dimanche, horaires décalés, en équipes, modulation importante du cycle de travail, travaux pénibles ou dangereux)	Effectifs	Délibérations	Jours de congés ou Nombre d'heures annuelles	Temps de travail
Agents de conduite et de collecte chargés de l'enlèvement des ordures ménagères	498	2002/0246 du 19/04/2002	37,5j de congés	1 572 h
Agents de conduite de l'unité centres de recyclage	34	2007/0934 du 21/12/2007	26,5j	1 572 h
Agents d'exploitation affectés dans les centres de recyclage	90	2014/0519 du 26/09/2014	29 j	1 566 h
Agents grutiers et de lavage de la cellule apport volontaire	27	2012/0523 du 13/07/2012	37,5j	1 572 h
Unité contrôle de permanence (Centre sécurité civile D * G ³ des territoires)	4	2010/032 du 15/01/2010	37,5j	1 572 h
Unité sécurité incendie	25	2011/0108 du 11/02/2011	30,5j	1 526,5 h
Crématorium - agents administratifs	17	2008/0132 du 22/02/2008	34,5j	1 600 h
opérateurs de crémation			38,5j maxi	1 572 h
gardiens-maitres de cérémonie			38,5j	1 572 h
Service de la propreté / Pôle territorial Bordeaux	216	délib. ville de Bordeaux	156 h	1 566 h
TOTAL	911			

Source : délibérations visées dans le tableau et réponse de l'ordonnateur n° 83-b

Plus de la moitié (54 %) de ces agents appartiennent au service de la collecte des déchets ménagers et continuent de bénéficier de la règle du fini-parti. La chambre rappelle que dans un rapport public thématique de 2011 intitulé « les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés », les juridictions financières ont souligné les nombreux inconvénients attachés à cette règle particulière, au demeurant non prévue par la réglementation : elle « encourage parfois une mauvaise qualité du travail rendu, augmente le risque d'accidents et consacre une certaine iniquité par rapport aux autres agents municipaux. Dans ces conditions, le maintien de ce système doit conduire les collectivités qui l'appliquent à vérifier périodiquement que les tournées représentent des charges de travail raisonnablement proches d'un plein temps et équilibrées entre tous les salariés. »

8.3.1.3 L'accomplissement depuis 2015 de la journée de solidarité grâce au rajout de deux minutes quotidiennes

La réponse écrite des deux derniers ordonnateurs est accompagnée de la délibération du 17 décembre 2004 qui instaure la journée de solidarité au sein des services de la communauté urbaine de Bordeaux au moyen de la suppression d'une journée de congé. Cette délibération précise que le nombre de jours de congés est ramené à 30,5, pour les agents en comptant jusque-là 31,5. La délibération du 10 juillet 2015 qui a fixé à 1 607 heures la durée annuelle du temps de travail, et à 7 heures 15 le temps de travail journalier de référence, est revenue sur cette décision, en réattribuant un forfait de 31,5 jours de jours de congés, sans redéfinir les modalités d'accomplissement de la journée de solidarité.

Ces dernières sont aujourd'hui exposées dans le document intitulé « *Temps de travail* » qui rassemble les règles applicables en matière de gestion du temps de travail et de congés : présenté en comité technique paritaire le 4 octobre 2016, mais non approuvé par le conseil métropolitain, ce document indique, à la page 16 : « *Le lundi de pentecôte est la date choisie comme journée de solidarité ; ce jour férié est maintenu non travaillé car il est compensé par 7 heures supplémentaires réalisées sur l'année à raison de 2 minutes de travail supplémentaires par jour travaillé. Le temps de travail quotidien prend en compte le temps destiné à compenser la journée de solidarité* ».

L'article 6 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 « *relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées* » laissait à l'organe exécutif de chaque assemblée territoriale la possibilité d'opter, après avis du comité technique, pour l'une des trois formules suivantes afin d'accomplir la journée dite de solidarité : le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1^{er} mai, la suppression d'un jour de réduction du temps de travail (« *jour RTT* »), ou « *toute autre modalité permettant de rajouter sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion de la suppression d'un jour de congé annuel.* » Même si le fractionnement de la journée de solidarité n'est pas formellement irrégulier, il s'apparente à un détournement des objectifs fixés par le législateur tels que les a rappelés le rapporteur de la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 « *relative à la journée de solidarité* ». Dans son rapport, ce dernier avait tenu « *à souligner que la souplesse permise par les circulaires interprétatives, confirmée par les décisions de justice (fractionnement en deux demi-journées ou fractionnement horaire, octroi d'un jour de congé supplémentaire, etc.), ne doit pas conduire à effacer l'existence de cette journée de solidarité. Notamment, la dilution de journée de solidarité dans des minutes supplémentaires de temps de travail réparties sur l'année entière n'est pas acceptable. Il convient de veiller à ce que le fractionnement horaire corresponde à un travail supplémentaire effectif.* »

8.3.1.4 Les dispositifs complémentaires aux comptes épargne-temps (CET)

Tableau n° 32 : Comptes épargne-temps

Source : Bordeaux Métropole	2014	2015	2016	2017	2018	Evol. 14/18
Catégorie A	364	398	715	776	844	131,9%
Catégorie B	333	352	628	702	759	127,9%
Catégorie C	1 085	1 222	2 579	3 108	3 450	218,0%
Nombre total de CET	1 782	1 972	3 922	4 586	5 053	183,6%
Catégorie A	10 699	12 405	15 824	22 363	24 378	127,9%
Catégorie B	7 947	9 005	11 804	15 236	17 543	120,8%
Catégorie C	25 164	26 222	35 591	48 210	53 784	113,7%
Nombre de jours accumulés au 31/12	43 809	47 632	63 219	85 808	95 705	118,5%
Catégorie A	222	349	581	827	849	282,4%
Catégorie B	194	177	630	719	831	328,1%
Catégorie C	525	847	2 465	2 992	2 179	315,0%
Nombre de jours utilisés au 31/12 sous forme de congés	941	1 373	3 676	4 537	3 858	310,0%

Source : Bordeaux Métropole

En 2018, on dénombrait 5 053 comptes épargne-temps. Près d'un millier d'agents bénéficient, en plus, d'autres dispositifs spécifiques : 58 agents de « *comptes de récupération d'opérations électorales* » et 905 agents de « *comptes de stockage* ».

Les « *comptes de récupération d'opérations électorales* », qui ne sont plus actifs et qui ont été remplacés par un régime de jours de récupération, compenseraient le temps consacré par certains agents aux opérations électorales.

Les « *comptes de stockage* » sont détenus par des anciens agents de la ville de Bordeaux ou de la CUB : ceux des anciens agents de Bordeaux regroupent les heures supplémentaires non récupérées, effectuées avant l'ouverture des CET, entre le 1^{er} juin 1998 et le 31 décembre 2006 ; ceux des agents de la CUB, probablement moins nombreux, se rapportent à des temps de travail qui n'ont pu être enregistrés sur les CET créés en 2016, en raison d'un mode particulier de comptabilisation (en quadrimestre et non en mois).

Ces deux avantages ne reposent sur aucun fondement légal, ni sur aucune délibération. Contrairement au règlement du temps de travail d'octobre 2016, le nouveau guide des congés paru en février 2018 ne mentionne plus leur existence. L'accumulation des heures sur les CET et les comptes de stockage représentent l'équivalent annuel du temps de travail de 455 agents : 432 pour les CET¹⁶⁰ et 23,4 pour les comptes de stockage.

L'ordonnateur a confirmé que les « *comptes de récupération d'opérations électorales* » et les « *comptes de stockage* » ne sont plus alimentés. Il annonce leur disparition au plus tard d'ici cinq ans, sous l'effet des départs en retraite des agents, ou peut-être avant, s'il est possible de transférer les jours déposés et non utilisés vers des comptes épargne-temps.

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

En matière d'autorisations spéciales d'absence, l'EPCI va au-delà de ce que mentionnent les circulaires applicables aux agents de l'État et transposables aux agents territoriaux par application du principe de parité. Des autorisations d'absence sont ainsi délivrées dans des cas non prévus, comme par exemple, le mariage d'un enfant ou d'un parent (cinq jours), d'un frère ou d'une sœur de l'agent ou de son conjoint (trois jours).

Ces autorisations d'absence qui ne sont pas obligatoires sont accordées au prorata du temps de travail, en fonction des nécessités de service et sur présentation d'un justificatif. Elles sont décomptées en journée ou demi-journée. Elles ne sont pas accordées, ni récupérées en cas d'absence de l'agent pour congé ou maladie. Les délais de route sont inclus.

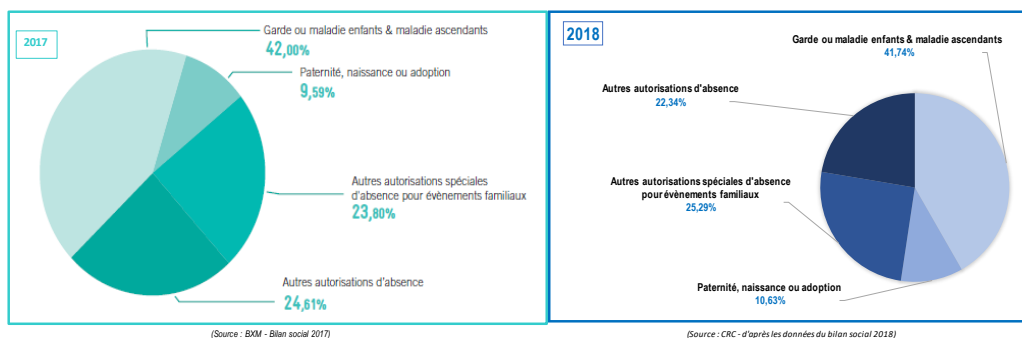
¹⁶⁰ 95 705 jours*435mn/60/1607 heures

Tableau n° 33 : Autorisations d'absence

Bordeaux Métropole - Source : Guide des congés 02/2018 - (en jours)	BX M	base ETAT	Ecart
Mariage de l'agent - PACS	8	5	3
Mariage d'un enfant, du père ou de la mère de l'agent ou de son conjoint	5	0	5
Mariage frère et sœur, demi-frère ou demi-sœur de l'agent ou de son conjoint	3	0	3
Mariage d'un oncle, d'une tante, d'un neveu ou d'une nièce de l'agent ou de son conjoint	1	0	1
Décès conjoint, enfants, parents de l'agent ou de son conjoint	5	3	2
Décès petits-enfants, grands-parents ou arrière grands-parents	3	3	0
Décès frère et sœur, demi-frère et demi-sœur de l'agent	3	0	3
Décès beau-frère et belle sœur	1	0	1
Décès frère et sœur, demi-frère et demi-sœur, petits-enfants, grands-parents ou arrière grands-parents du conjoint	1	0	1
Décès d'un oncle, d'une tante, d'un neveu ou d'une nièce de l'agent ou de son conjoint	1	0	1
Maladie très grave ou hospitalisation pour intervention chirurgicale - conjoint, enfant de plus de 16 ans	5	3	2
Maladie très grave ou hospitalisation pour intervention chirurgicale - parents de l'agent	5	3	2
Déménagement	1	0	1
Garde d'enfant moins de 16 ans et enfant handicapé tout âge *	6	6	0
naissances ou adoptions	3	3	0
+ autorisations liées à des motifs civiques, syndicaux, concours, engagements politiques		0	0
+ facilités horaires			
total	51	26	25

* 12 j fractionnés pour les agents assumant seul la charge d'un enfant ou dont le conjoint est en recherche d'emploi ou ne bénéficie pas d'autorisation rémunérée.

Source : guide des congés 02/2018

Graphique n° 12 : Nombre de jours d'absence pour autorisations d'absence

8.3.2 Un absentéisme en permanence élevé

8.3.2.1 Les constats

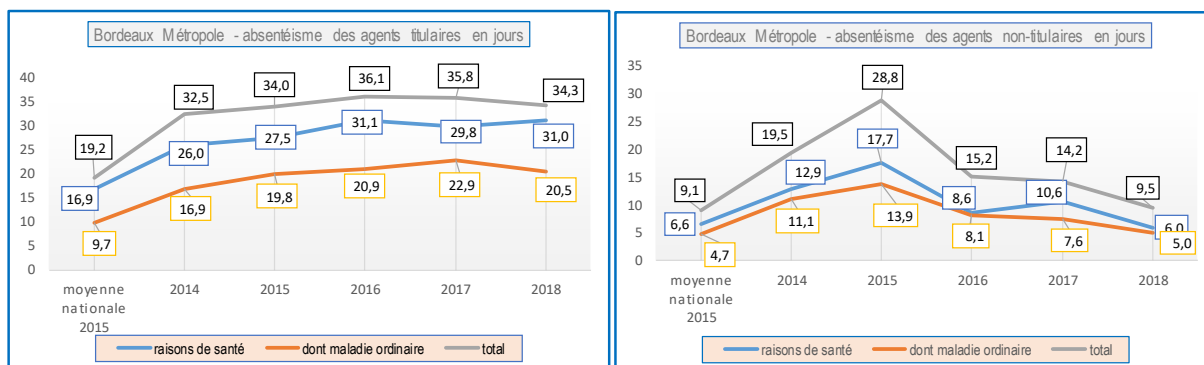
L'absentéisme des agents titulaires (86,9 % de l'effectif) est resté toujours très élevé, avec un nombre moyen de jours d'absence en permanence supérieur à 30 jours par an¹⁶¹.

Première cause d'absence, la maladie ordinaire a vu sa part croître de 8 points dans le total annuel des jours non travaillés entre 2014 et 2018 (52 % en 2014 contre 60 % en 2018). Le total des jours non travaillés pour accident de travail et de service a été multiplié par 3,4 entre 2014 et 2018 : ce motif est aujourd'hui la troisième cause d'absence (14 % du total des jours non travaillés) derrière la maladie ordinaire et les congés de longue maladie/longue durée (16 % du total en 2018).

¹⁶¹ Le compte rendu du comité technique du 11 janvier 2018 mentionne page 32 « [...] L'absentéisme représente 30 jours en moyenne par agent en activité sur l'année soit 384 équivalents temps plein [...] ».

Plus faible que celui des titulaires, l'absentéisme des agents non-titulaires est également supérieur aux moyennes de comparaison. L'écart avec l'absentéisme des agents titulaires tient notamment à des différences de population, l'effectif non-titulaire comprenant davantage de cadres que d'agents d'exécution.

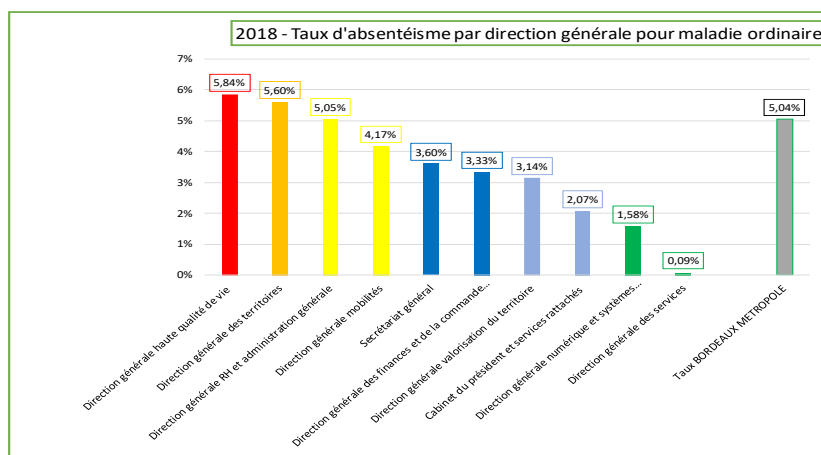
Graphique n° 13 : L'absentéisme



Source : Bordeaux Métropole et moyennes des métropoles et communautés urbaines émanant de la synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2015

Près des trois-quarts des jours d'absence concernent des agents de catégorie C de la filière technique. Comme en 2017, deux directions générales affichaient, en 2018, un taux d'absentéisme pour maladie ordinaire nettement supérieur à celui de l'organisme (5,04 %) : la DG HQV (haute qualité de vie), et la DGT (territoires). Sans surprise, ces directions regroupent les services de proximité (déchets ménagers, espaces verts, nettoyage de la voirie, etc.).

Graphique n° 14 : Absentéisme pour maladie ordinaire par direction



(Source : BXM - Bilan social 2018)

Le nombre de jours d'arrêt pour maladie ordinaire a baissé de 12,2 %, entre 2017 (108 056 jours) et 2018 (94 916 jours). Cette évolution a manifestement un lien avec la réinstauration du jour de carence au 1^{er} janvier 2018.

8.3.2.2 Les moyens mis en œuvre pour lutter contre l'absentéisme

La métropole a ciblé plusieurs actions de prévention, d'amélioration de la qualité de vie au travail et de reconversion pour contenir l'absentéisme. Un centre de prévention des risques professionnels qui dépend de la direction de la vie administrative et de la qualité de vie au travail (DG RH/AG) a notamment été créé. Il coordonne une équipe de conseillers de prévention, en charge de l'ensemble des directions générales.

Tableau n° 34 : Personnels affectés au centre de prévention et au service médical (DG RH/AG)

	Effectif au 31/12/2017 des agents de la collectivité
Assistants* de prévention (ex-agents chargés de la mise en œuvre des actions de prévention dans la collectivité)	12
Conseillers** de prévention (ex-agents chargés de la mise en œuvre des actions de prévention dans la collectivité)	8
Agents chargés des fonctions d'inspection en hygiène et sécurité dans la collectivité (ACFI) ***	2
Médecins de prévention	5
Autres personnels affectés à la prévention (animateurs, formateurs prévention, personnes en charge de la prévention, ...)	5

Source : Bordeaux Métropole

Lors de l'instruction, les services ont fait valoir la multiplicité des mesures prises parmi lesquelles figurent, entre autres : l'adaptation des postes et des équipements de travail ; l'accompagnement des équipes de collecte des ordures ménagères afin de faire appliquer et rappeler les règles de sécurité ; la mise en place de procédures sur la prévention du harcèlement et de la discrimination ; le contrôle des cycles de travail des équipes et de leur répercussion sur la vie privée ; l'augmentation du temps de présence du médecin agréé chargé des contrôles médicaux ; l'application systématique de la réglementation en matière d'arrêts maladie ; la généralisation des entretiens de reprise suite à un arrêt maladie supérieur à trois mois ; l'accompagnement des agents « *inaptes de manière totale ou définitive aux fonctions de leur grade* » positionnés sur des « *postes tremplin* » ou encore des agents en reclassement pour raisons de santé aux fins de maintien dans l'emploi ; la mise en place en 2019 d'un plan de formation des managers ; la mise en œuvre d'une démarche participative dans l'ensemble des services ; le lancement, en 2019, d'une démarche de labellisation de type « *Entreprise en santé* », qui promeut une prise en charge de la santé des agents tant physique que psychique ; ou encore la formalisation de la lutte contre les discriminations et la mise à jour du plan d'actions « *égalité femmes/hommes* ».

8.4 Des effets encore réduits de la mutualisation sur le parc automobile

8.4.1 La gestion d'un parc de 4 100 véhicules dont 528 véhicules légers métropolitains

Depuis le 1^{er} janvier 2016, le service du parc matériel de Bordeaux Métropole (182 agents) gère la flotte des véhicules métropolitains et des six communes qui ont mutualisé leur parc : Ambarès-et-Lagrave, Bordeaux, Bruges, Floirac, Le Bouscat, Le Taillan-Médoc.

En tout, selon une délibération du 26 avril 2019, ce service aurait la charge de plus de 4 100 équipements avec 1 627 véhicules légers, 686 deux roues dont 182 motorisés et 400 poids lourds environ. Dans ce cadre, il en assure l'entretien et le renouvellement. La flotte automobile de la seule métropole est forte de 528 véhicules légers dont 256 transférés par les communes et 37 en location.

Les données transmises pendant l'instruction indiquaient qu'en matière d'utilisation, le nombre de véhicules mutualisés restait faible : tandis que les 102 véhicules de la métropole regroupés dans un pool réparti sur trois sites étaient utilisables par les six communes participant à la mutualisation, ces dernières avaient seulement mutualisé entre elles 114 véhicules.

Tableau n° 35 : Flotte de véhicules particuliers légers au premier semestre 2019

Véhicules de service	520	Véhicules de fonction	8
Véhicules affectés nominativement	367	Directeur général des services	CITROEN Grand C4 Spacetourer
Pool Hôtel Bordeaux Métropole	51	Directrice générale - numérique et systèmes d'information	RENAULT Megane 1.3 TCE Intens
Pool Bègles	5	Directeur général - finances et commande publique	PEUGEOT 307 1.6 HDI XSI
Pool Latule	5	Directeur général - RH et administration générale	PEUGEOT 308 1.6 HDI 110 Premium
Pool Alfred Daney	23	Directeur général adjoint - Haute qualité de vie	RENAULT Megane 1.3 TCE Intens
Pool Cité municipale	25	Directeur général adjoint - valorisation du territoire	RENAULT Megane 1.4 TCE 140 Intens
Relais atelier	18	Directeur général adjoint - secrétariat général	RENAULT Laguna2 1.6 16V
Gestion du parc et prêts	24	Directeur de cabinet du président	PEUGEOT 508 1.6 THP Allure
Réforme (prévision)	2		

Source : Listing Bordeaux Métropole

Dans son courrier, l'ordonnateur a précisé que le nombre de pools est actuellement de cinq, avec 109 véhicules à fin novembre 2019, qu'il va être bientôt porté à sept, et que des études seront menées sur la pertinence d'en développer d'autres dès 2020. L'accroissement en cours de la flotte de vélos et de vélos à assistance électrique a aussi été souligné.

Recommandation n°9. Accroître, en liaison avec les six communes participant à la mutualisation du parc matériel, le nombre de véhicules de service mis en pool de façon à réduire la taille de la flotte globale.

8.4.2 Des modalités d'utilisation à réactualiser pour les véhicules de fonction

8.4.2.1 Des délibérations obsolètes pour l'attribution des véhicules de fonction

Les 528 véhicules légers comprennent huit véhicules de fonction attribués conformément à la réglementation en vigueur et à deux délibérations de 2000 et 2002 : la première autorise notamment l'octroi d'un véhicule de fonction au secrétaire général de la CUB et la seconde prévoit la mise à disposition d'un véhicule de fonction ou de service aux directeurs généraux adjoints ainsi qu'au directeur de cabinet du président. Mais ces deux délibérations sont anciennes, spécialement celle du 28 avril 2000 qui vise des textes obsolètes et qui attribue un véhicule au secrétaire général de la CUB, poste aujourd'hui supprimé et remplacé par celui de directeur général des services de Bordeaux Métropole. La prise d'une nouvelle délibération actualisée paraît nécessaire.

8.4.2.2 Une réactualisation récente des modalités d'affectation et d'utilisation des véhicules de service

Conformément à l'article L. 5211-13-1 du CGCT, l'assemblée délibérante a fixé, dans une délibération du 27 avril 2018, les conditions d'utilisation des véhicules de service bénéficiant d'une autorisation de remisage à domicile (ARD), et actualisé le dispositif progressif de redevance due par les agents bénéficiaires de cet avantage. Les modalités de calcul étaient jusque-là définies dans une délibération du 26 octobre 2012 qui contenait une clause de révision, laquelle n'a jamais été appliquée¹⁶².

Edité à l'appui de la délibération du 27 avril 2018, le guide des modalités d'utilisation d'un véhicule de service dans le cadre d'une ARD actualise les différents tarifs de la redevance et prévoit son prélèvement sur le salaire des agents. Un sondage a été réalisé sur la paie de décembre 2018 pour s'assurer de l'application de cette mesure.

8.4.3 L'ampleur des autorisations de remisage à domicile : 40 % des véhicules de service concernés et 29 % de leur kilométrage

Au 1^{er} mars 2019, étaient concernés par une ARD et donc affectés nominativement à un agent : 208 véhicules légers soit 7 de moins qu'en 2018 (184 à des agents métropolitains, 23 à des agents de la ville de Bordeaux et un pour un agent du CCAS), 120 vélos (tous attribués à des agents métropolitains), 121 vélos à assistance électrique soit 44 de plus qu'en 2018 (108 à des agents métropolitains, 10 à des agents de la ville de Bordeaux, 3 à des agents du CCAS), et 7 deux-roues motorisés (tous attribués à des agents métropolitains).

Tandis que tous les directeurs, chefs de service, chefs de centre et responsables d'unité bénéficient d'un véhicule avec autorisation de remisage à domicile, la flotte de « *véhicules particuliers* »¹⁶³ aurait parcouru 4,1 millions de kilomètres en 2018, dont 29 % pour des trajets domicile/travail, selon une évaluation des services (1,2 millions de kilomètres¹⁶⁴).

La chambre s'interroge sur le nombre d'ARD consentis alors que la métropole affiche sa volonté de réduire la part de la voiture dans les déplacements, et qu'elle a autorisé, en 2016, les agents utilisant les transports en commun à cumuler le remboursement forfaitaire de la moitié de leur abonnement avec la prime de transport.

Recommandation n°10. Vérifier périodiquement la pertinence des autorisations de remisage à domicile.

¹⁶² Cette clause prévoyait une révision annuelle basée sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, pour les voitures, et une réactualisation tous les trois ans pour les scooters et les vélos.

¹⁶³ Un véhicule particulier est défini, par Bordeaux Métropole, comme « *un véhicule de transport de personne comportant au minimum 4 roues et 9 places assises au maximum (siège du conducteur compris). Le poids total en charge du véhicule doit être inférieur à 3,5 tonnes.* »

¹⁶⁴ Cette dernière estimation « *résulte de la multiplication des distances domicile-travail des 189 agents métropolitains bénéficiaires d'une ARD en mars 2018 (5 431km) par le nombre théorique de jours de travail 2018 (221,5). Il ne tient pas compte des jours de RTT ou du télétravail ni d'éventuels congés maladie.* »

L'ordonnateur a assuré qu'une vérification du bienfondé des ARD sera menée en 2020 et renouvelée ensuite.

8.5 Synthèse intermédiaire

Le compte administratif affiche, à fin 2018, 5 156 emplois équivalent temps plein (ETP), soit 2 202 de plus qu'en 2014 : après neutralisation de ceux transférés par les communes (2 095) et le département (22,9), les ETP supplémentaires non directement imputables aux transferts de compétences et à la création des services communs s'élèveraient à 84. Les données sur les effectifs doivent néanmoins être appréciées avec prudence, en raison de lacunes dans leur suivi, telles que le défaut de recensement précis des emplois et des agents transférés par les communes ou encore l'absence de connaissance exacte du nombre d'emplois non permanents.

L'effectif se compose majoritairement d'hommes (70 %) et d'agents de catégorie C (68 %) très présents dans les services de proximité, comme la direction des déchets et propreté (909 agents). La prévalence de la filière technique est plus marquée à Bordeaux Métropole que dans les organismes intercommunaux (72 % de l'effectif en 2018 à comparer à une moyenne de 49 %). De même, la proportion d'agents âgés de 55 ans et plus est supérieure à la moyenne nationale (21,3 % de l'effectif permanent au 31 décembre 2018 contre 18,5 %).

En matière de rémunération, le déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a commencé au 1^{er} septembre 2018, avec un peu de retard par rapport à la date d'entrée en vigueur du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. Le coût de création du régime est estimé à 3 M€ en année pleine, et une fois son extension aux corps techniques réalisée. Le RIFSEEP n'a pas fait disparaître toutes les primes de sujétions ou de fonctions distribuées par Bordeaux Métropole, certaines continuant à être servies sans base légale, à l'image d'autres éléments de rémunération tels que : plusieurs avantages collectivement acquis, en particulier la garantie de maintien de salaire en cas de congé maladie supérieur à trois mois étendue à tous les agents de la métropole ; pendant près de deux ans, l'indemnité forfaitaire de frais de représentation attribuée aux directeurs généraux adjoints ; ou encore l'indemnité différentielle pour « *maintien de la rémunération* », créée en faveur des agents qui ne réunissaient pas les conditions pour continuer à percevoir une NBI, après le 31 décembre 2015. Le défaut de remise en cause des primes et avantages acquis au moment de l'instauration du RIFSEEP pourrait, sur la durée, compliquer la maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement : il est rappelé que dans le cadre du contrat passé avec l'Etat, la croissance des dépenses réelles de fonctionnement ne doit pas dépasser 1,35 % par an entre 2018 et 2022. Le maintien de ces primes et avantages conduit en outre à s'interroger sur le respect du principe de parité avec la Fonction publique de l'Etat.

Le conseil métropolitain a fixé, dans une délibération du 10 juillet 2015, la durée annuelle du temps de travail à 1 607 heures pour tous les agents à compter du 1^{er} janvier 2016. Auparavant, la durée de temps de travail était régie par une délibération de 2002 qui ne garantissait pas le respect de la règle des 1 607 heures. Prise dans le contexte de la mutualisation, la délibération du 10 juillet 2015 a été motivée par la mise en place de services communs, avec l'adjonction de plusieurs centaines d'agents en provenance de collectivités ayant chacune un régime particulier. Selon le document intitulé « *Temps de travail* » qui rassemble les règles applicables en matière de gestion du temps de travail et de congés, la journée de solidarité est accomplie par le rajout de deux minutes au temps de travail quotidien, sous une forme incompatible avec les objectifs de la loi du 30 juin 2004. Toujours en matière de temps de travail, les agents continuent à bénéficier de droits non prévus par un texte ou non délibérés comme les « *comptes de stockage* », qui seraient appelés à disparaître d'ici cinq ans, ou encore comme les modalités régissant les autorisations d'absence. En dépit des multiples actions déployées pour l'endiguer, l'absentéisme des agents titulaires, qui forment près de 87 % de l'effectif, est resté toujours très élevé, avec un nombre moyen de jours d'absence supérieur à 30 jours par an. La maladie ordinaire reste la principale cause d'absence, sa part dans le total annuel des jours non travaillés s'étant accrue de 8 points entre 2014 et 2018 (52 % en 2014 contre 60 % en 2018).

Pendant l'instruction, la flotte automobile de la seule métropole était forte de 528 véhicules légers dont 256 transférés par les communes. Depuis le 1^{er} janvier 2016, elle gère, en plus, la flotte de six communes qui ont mutualisé leur parc, assurant en tout, l'entretien et le renouvellement de plus de 4 100 équipements. Les données transmises avant l'envoi du rapport d'observations provisoires indiquaient qu'en matière d'utilisation, le nombre de véhicules mutualisés restait faible : tandis que les 102 véhicules de la métropole regroupés dans un pool réparti sur trois sites étaient utilisables par les six communes participant à la mutualisation, ces dernières avaient seulement mutualisé entre elles 114 véhicules. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que le nombre de pools est maintenant de cinq et qu'il va bientôt être porté à sept. La chambre recommande à la métropole de continuer à étendre, en liaison avec les six communes participant à la mutualisation du parc matériel, le nombre de véhicules mis en pool de façon à réduire la taille de la flotte globale.

Tandis que tous les directeurs, chefs de service, chefs de centre et responsables d'unité bénéficient d'un véhicule avec autorisation de remisage à domicile, la flotte de véhicules légers de service aurait parcouru 4,1 millions de kilomètres en 2018, dont 29 % environ pour effectuer les trajets domicile/travail, selon une évaluation des services. Le niveau de ce taux interroge alors que la métropole affiche sa volonté de réduire la part de la voiture dans les déplacements, et qu'en 2016, elle a autorisé les agents utilisant les transports en commun, à cumuler le remboursement forfaitaire de la moitié de leur abonnement avec la prime de transport. L'ordonnateur s'est engagé, conformément à une recommandation de la chambre, à faire vérifier périodiquement la pertinence des autorisations de remisage à domicile à partir de 2020.

9 LA FIABILITE DES COMPTES ET BUDGETAIRE

9.1 La fiabilité des opérations de transferts

La transcription comptable des flux consécutifs à la création de la métropole n'appelle pas de critique : tous, en particulier les attributions de compensation (AC), sont calculés conformément aux décisions prises (rapports de la CLERCT et de la CLECT, délibérations, pacte financier et fiscal) et imputés aux bons comptes.

La vérification des opérations de transferts a, elle, mis en lumière plusieurs anomalies.

9.1.1 Les effets des transferts de compétences sur le patrimoine immobilisé

9.1.1.1 Les transferts en provenance des communes

Les transferts de compétences doivent être accompagnés de l'incorporation des immobilisations reçues en gestion dans l'inventaire de l'ordonnateur et dans l'actif et le bilan du comptable, soit en pleine propriété, soit sous forme de mise à disposition.

9.1.1.1.1 La liste des biens transférés toujours en pleine propriété

Pour les communes, les transferts de compétences ont donné lieu aux transferts en pleine propriété et à titre gratuit des biens suivants :

- les aires d'accueil des gens du voyage (AAGV), compétence officiellement intercommunale au 1^{er} janvier 2015. Huit des dix aires présentes sur le territoire de la métropole étaient concernées : Le Haillan, Bruges, Saint-Aubin-de-Médoc, Bègles, Mérignac, Saint-Médard-en-Jalles, Bordeaux, Villenave-d'Ornon. Situées sur des territoires à cheval avec d'autres collectivités, deux autres aires (Parempuyre - Le Pian-Médoc et Saint-Jean-d'Illac) étaient déjà intercommunales ;
- plusieurs infrastructures et organismes touristiques : les équipements dédiés au tourisme fluvial sont devenus intercommunaux au 1^{er} janvier 2017, un an après le palais des congrès, le parc des expositions, l'office de tourisme de Bordeaux, et les parts de Bordeaux dans le capital de la société bordelaise des équipements publics d'expositions et de congrès (SBEPEC) ;
- les équipements culturels et sportifs déclarés d'intérêt métropolitain au 1^{er} janvier 2017 : le stade *Matmut Atlantique*, le stade Pierre Paul Bernard de Thouars à Talence, la maison des sports « *Les Iris* » à Lormont, le carré des Jalles à Saint-Médard-en-Jalles et le musée de la création franche à Bègles ;
- le bâtiment du Cours de l'Argonne au titre de la compétence enseignement supérieur et recherche reprise au 1^{er} janvier 2016 ;
- les infrastructures de Bordeaux et de Parempuyre pour les véhicules électriques (compétence de création et d'entretien de ces infrastructures devenue intercommunale au 1^{er} janvier 2015) ;
- les parts des communes-membres dans le capital de la SAEML Régaz-Bordeaux ;

- quatre parcs de stationnement au 1^{er} janvier 2016 et les actions de Bordeaux dans la société des grands garages parkings de Bordeaux (SGGPB) après la régularisation d'une compétence depuis longtemps intercommunale ¹⁶⁵ ;
- les trois réseaux de chaleur de Bordeaux et celui de Saint-Médard-en-Jalles¹⁶⁶.

Aucun transfert de bien n'a été signalé, ni retracé après la régularisation de la compétence « *propreté, mobilier urbain et espaces verts sur voirie* ».

9.1.1.1.2 Les anomalies ressortant de l'analyse des PV de transfert

L'article L. 5217-5 du CGCT imposait de transférer à la métropole les biens nécessaires à l'exercice des compétences exclusivement métropolitaines, un an au plus tard après la date de la première réunion du conseil de la métropole, soit le 23 janvier 2016 dans le cas de Bordeaux Métropole. Ce délai n'a pas toujours été respecté, ce qui ne semble pas irrégulier pour les biens devant d'abord être reconnus d'intérêt métropolitain. Dans le tableau de recensement des délibérations et procès-verbaux (PV) de transfert (annexe 9), la date de la délibération des biens transmis avec retard est écrite en rouge, lorsque le retard n'est pas justifié, et en vert quand le transfert supposait la reconnaissance préalable de l'intérêt métropolitain.

Le transfert juridique des quatre réseaux de chaleur n'a toujours pas abouti. Outre le défaut d'autorisations préfectorales pour l'exploitation des trois forages bordelais¹⁶⁷, l'engagement du processus de transfert a mis à jour la nécessité de fiabiliser, au préalable, les bases techniques et comptables du concessionnaire (liste des biens de retour, inventaire comptable – valeurs nettes, brutes, de remplacement des biens) et surtout de vérifier leur cohérence. La métropole assure que le transfert des trois réseaux interviendra une fois achevées les opérations de remise en ordre. Le transfert du réseau de Saint-Médard-en-Jalles serait imminent, l'état physique des biens ayant été établi en juillet 2019. Pour les autres biens, les éléments comptables (numéro d'inventaire, numéro de compte, montant transféré) ne sont pas toujours signalés dans les PV de transfert mais dans des annexes.

Le tableau de l'annexe 9, établi à partir des documents disponibles au 31 décembre 2018, met en exergue plusieurs anomalies, signalées en couleur or :

- des différences de montants entre les éléments de l'état comptable et ceux de l'inventaire et/ou de l'état de l'actif ;
- un enregistrement dans un compte de l'actif et/ou de l'inventaire différent de celui indiqué dans l'état comptable joint au PV ;
- l'absence d'enregistrement soit à l'inventaire, soit à l'actif, voire les deux.

¹⁶⁵ 6.1.2.2

¹⁶⁶ 6.1.3.1

¹⁶⁷ 6.1.3.1

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a fait savoir que le palais des congrès et le parc des expositions ont été intégrés plus tard, dans les inventaires en 2019 et en 2020. Selon lui, le tableau de l'annexe 9 signalerait à tort la non intégration à l'inventaire de trois autres catégories d'équipements au 31 décembre 2018 : les concessions électriques, la Maison du vélo et trois des quatre parcs de stationnement. La chambre confirme que l'inventaire fourni pendant l'instruction, arrêté au 31 décembre 2018, ne recense pas de concession électrique transférée, ni les comptes auxquels auraient été enregistrées les écritures relatives à trois des quatre parcs de stationnement appartenant auparavant à Bordeaux (compte 243 pour les parcs Alsace-Lorraine et Victor Hugo et compte 2118-243 pour le parc Allée de Chartres). S'agissant de la Maison du vélo, le montant non retrouvé pendant l'instruction est non significatif (1 018,50 €).

Certains PV, comme celui relatif au parc des expositions, ne détaillent pas la totalité des biens transmis. Ces derniers paraissent cependant inventoriés dans des annexes qui n'ont pas été communiquées.

Le transfert des organismes satellites n'appelle pas d'observation comptable.

9.1.1.2 Les transferts du département

Délibérée le 8 juillet 2016, la décision de transférer au 1^{er} avril 2017 quatre compétences départementales a entraîné le transfert d'une seule catégorie d'immobilisations : les routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que leurs dépendances et accessoires (biens immobiliers, matériel roulant, matériel de comptage, informatique, téléphonie...), à l'exception de la déviation du Taillan-Médoc et du pont Gustave Eiffel. Interrogés sur l'absence de valorisation de ces biens dans les documents transmis, les services ont confirmé le défaut d'intégration des équipements et routes à l'inventaire et à l'actif en raison de l'attente d'un état d'inventaire comptable signé du département.

La chambre déduit de l'absence de transmission d'une délibération spécifique sur une harmonisation des durées d'amortissement pour tous les biens transférés, que la délibération 2016-67 du 12 février 2016 leur est applicable : celle-ci renouvelle les durées d'amortissement des biens métropolitains au regard de l'instruction budgétaire et comptable M57, mise en place au 1^{er} janvier 2016.

9.1.2 La dette transférée

Les transferts de compétences anciennement communales ont entraîné ceux des emprunts afférents. Parfois avec un décalage d'un an ou deux, ces emprunts ont été inscrits dans les comptes de gestion sauf ceux des réseaux de chaleur (79 789 € et 175 195 €). Tous les emprunts transférés ont fait l'objet d'un remboursement anticipé, entre 2015 et 2018, à l'exception de la dette liée au contrat de partenariat du stade *Matmut Atlantique*.

9.2 La connaissance du patrimoine après transfert

9.2.1 Les écarts entre l'inventaire, l'état de l'actif et le compte de gestion

Le rapprochement des documents met en lumière, pour le budget principal, la présence de nombreux écarts matérialisés en bleu dans le tableau récapitulatif de l'annexe 9. Certains d'entre eux proviennent d'un défaut ou d'un retard de comptabilisation au moment des transferts à l'inventaire, dans l'état de l'actif, au compte de gestion, ou bien d'une discordance dans le compte d'enregistrement. Le trop grand nombre d'opérations n'a pas permis de recenser toutes les causes possibles.

Deux autres anomalies ont aussi été identifiées :

- le compte 2087 (immobilisations incorporelles reçues au titre d'une mise à disposition) est identifié dans l'inventaire mais pas dans l'état de l'actif, et uniquement pour un montant d'amortissement au compte de gestion ;
- l'année de mise en service ou d'acquisition du bien est rarement mentionnée dans l'état de l'actif. L'information peut parfois être trouvée, par déduction, à partir du numéro d'inventaire.

Le rapprochement de l'inventaire de l'ordonnateur¹⁶⁸ avec l'actif du comptable (annexe 9) révèle une situation très insatisfaisante sur le budget annexe (BA) des transports, avec des anomalies sur tous les comptes. Le constat est moins anormal pour le BA des déchets ménagers, avec de nombreux écarts dus à des erreurs d'imputation et donc rapidement régularisables.

9.2.2 Les immobilisations en cours

Tableau n° 36 : Les immobilisations en cours du budget principal

	2014	2015	2016	2017	2018
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	299 350 241	217 617 619	240 272 617	353 698 008	520 606 678
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	101 583 962	112 044 586	113 497 029	164 346 962	180 203 870
Immobilisations corporelles - Solde (D)	3 397 325 824	3 606 011 818	3 739 438 952	4 086 279 607	4 163 657 463
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tvx en régie)	1,74	1,29	2,91	3,44	2,72
Flux des immo en cours/Solde des immo en cours [(B) / (A)]	0,34	0,51	0,47	0,46	0,35
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (D)]	8,8%	6,0%	6,4%	8,7%	12,5%

Source : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

En principe, la valeur des biens inscrite dans la rubrique des immobilisations en cours doit être comptabilisée en immobilisations définitives l'année de leur première utilisation, afin de démarrer, l'année suivante, le processus d'amortissement. Les trois ratios figurant dans le tableau permettent de s'assurer que les écritures de transfert sont passées dans le délai attendu : si tel est le cas, les deux premiers ne doivent que ponctuellement excéder une année et le troisième, exprimé en pourcentage, doit rester faible.

¹⁶⁸ Il y en a deux : un inventaire bus et un inventaire tram.

Malgré la présence d'écritures fréquentes de transfert depuis 2016, le premier ratio qui rapporte le solde du compte 23 (immobilisations en cours) aux dépenses d'équipement de l'année demeure, en permanence, supérieur à une année ; il dépasse même deux années depuis 2016. Les numéros d'inventaire des biens indiquent qu'aucune écriture de transfert ne se rapporte à des biens enregistrés avant 2014 : les niveaux observés paraissent donc refléter la relance du programme d'investissement, et non pas un étalement exagéré des délais de réalisation des travaux, ou bien le maintien à tort d'éléments d'actifs au compte 23.

Tableau n° 37 : Les immobilisations en cours du budget annexe des transports publics

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	172 330 282,04	236 224 531,18	267 890 697,61	316 350 236,99	442 462 366,93
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	7 451 675,06	63 894 249,14	33 900 405,69	49 107 189,30	127 114 161,15
Immobilisations corporelles - Solde (C)	1 261 110 761,73	1 290 845 353,71	1 304 735 866,20	1 326 448 487,46	1 357 471 682,17
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tvx en régie)	1,07	2,36	4,82	4,03	2,93
Flux des immo en cours/Solde des immo en cours [(A) / (B)]	23,13	3,7	7,9	6,44	3,48
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (C)]	13,7%	18,3%	20,5%	23,8%	32,6%

Source : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Peu d'écritures d'intégration dans les comptes d'immobilisations définitives ont été enregistrées au cours de la période au budget annexe des transports publics : le rapport entre le solde du compte 23 et les dépenses d'équipement de l'année est toujours très supérieur à une année, et pour les trois derniers exercices sous revue, il dépasse même quatre années. Contrairement au budget principal, les valeurs constatées sont vraisemblablement le signe d'un trop long étalement des délais de réalisation des travaux ou bien d'un maintien à tort d'éléments d'actifs au compte 23.

9.2.3 Des discordances mineures entre le compte administratif et le compte de gestion pour l'encours de la dette de certains budgets annexes

Au 31 décembre 2018, l'encours de la dette du compte administratif et celui du compte de gestion sont identiques à deux centimes près, pour le budget principal. L'écart de plus de 50 M€ observé en 2015, au compte 168741 (autres dettes – communes-membres du GFP¹⁶⁹) du budget principal, provient du décalage de deux ans de la comptabilisation au compte de gestion de la dette transférée¹⁷⁰ par les collectivités pour les AAGV (159 999,85 €), mais surtout de l'absence d'inscription au compte administratif de l'avance consentie par la ville de Bordeaux finançant le rachat des actions Régaz (50,4 M€)¹⁷¹. En 2016, après le remboursement de cette dette, le même compte retrace un encours négatif de 0,5 M€ en raison toujours du retard d'enregistrement au compte de gestion de la dette transférée par les collectivités pour les AAGV. La régularisation est intervenue en 2017 au moment du remboursement total de ces emprunts.

Contrairement aux comptes de gestion, les comptes administratifs de six budgets annexes ne recensent pas, au compte 1687 (autres dettes) de leur état de la dette, les avances ou

¹⁶⁹ groupement à fiscalité propre

¹⁷⁰ voir la partie 9.1.2

¹⁷¹ 10.2.6.1.4

emprunts que leur consent le budget principal : il s'agit des budgets annexes des réseaux de chaleur, des lotissements, de ceux des trois zones d'aménagement concerté (ZAC) et de celui du service public d'aménagement non collectif (SPANC). Cet oubli a été justifié par le fait que les engagements correspondants n'ont pas été pris auprès d'un tiers. La chambre régionale demande à l'organisme d'y remédier en les inscrivant à l'annexe des comptes administratifs des budgets annexes, comme « *autres dettes* » et en fléchant leur origine. De la même façon, l'encours du compte 165 (dépôts et cautionnements reçus) n'est pas renseigné dans l'annexe des comptes administratifs des budgets annexes « *ZAC* » et « *ZAC Tasta* ».

9.3 Des dotations aux amortissements et aux provisions à renforcer

9.3.1 Une application discutable des nouvelles règles d'amortissement

À l'exception des communes et de leurs établissements publics (article R. 2321-1 du CGCT), les autres entités publiques locales ont maintenant l'obligation d'amortir leurs bâtiments publics afin d'améliorer la connaissance de la situation de leur patrimoine. Pour les métropoles, cette obligation est mentionnée à l'article D. 5217-20 du CGCT, issu du décret n° 2014-1746 du 29 décembre 2014 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M57 et entré en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Celui-ci prévoit, dans ses deux premiers alinéas, que « *la métropole procède à l'amortissement de ses immobilisations, y compris celles reçues à disposition ou en affectation : 1° Incorporelles ; 2° Corporelles, à l'exception des réseaux et installations de voirie dont l'amortissement est facultatif. Cet amortissement ne s'applique ni aux immobilisations propriété de la métropole qui sont remises en affectation ou à disposition, ni aux terrains et aménagements de terrains hormis les terrains de gisement, ni aux collections et œuvres d'art, ni aux frais d'études et d'insertion suivis de réalisation. (.....)* » Pour ne pas créer de déséquilibre budgétaire, une métropole « *peut procéder à la neutralisation budgétaire d'une part de la dotation aux amortissements des bâtiments publics déduction faite du montant de la reprise annuelle des subventions d'équipement reçues pour le financement de ces équipements, et d'autre part de la dotation aux amortissement des subventions d'équipement versées, par une dépense de la section d'investissement et une recette de la section de fonctionnement.* » (article D. 5214-21 du CGCT issu aussi du décret n° 2014-1746 du 29 décembre 2014).

Après ces changements, de nouvelles règles d'amortissement ont été délibérées le 12 février 2016. Considérant que l'article D. 5217-20 du CGCT n'avait pas de portée rétroactive, le conseil de métropole a fait le choix d'amortir uniquement les biens acquis ou renouvelés à partir du 1^{er} janvier 2016, et non tout le patrimoine comme il aurait paru logique de le faire, en tenant évidemment compte de l'ancienneté de chaque bien. La même délibération prévoit aussi l'examen annuel d'un recours au mécanisme de neutralisation de la charge d'amortissement, possibilité qui a toujours été écartée jusqu'à présent.

En réponse aux observations provisoires, les services de l'ordonnateur ont démenti l'existence d'un lien entre la limitation du périmètre des amortissements aux biens acquis ou renouvelés à partir du 1^{er} janvier 2016 et le défaut d'emploi du mécanisme de neutralisation budgétaire. Il est rappelé que même sans incidence sur l'équilibre global des comptes, ce mécanisme recèle un élément de rigidité budgétaire : dégager systématiquement un excédent en section de fonctionnement au moins égal aux charges d'amortissement.

Les transferts de compétences et d'équipements n'ont pas créé de charges d'amortissement significatives dans la mesure où la CLECT a toujours valorisé, en compensation des transferts, une charge au titre des dépenses de renouvellement¹⁷².

Tableau n° 38 : Tableau des dotations aux amortissements du budget principal

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire-BP)	Var. annuelle moyenne (2015-2018)
Dotation aux amortissements des immobilisations	46 011 561	50 349 553	49 391 686	63 423 509	75 258 537	130 000 000	14,3%
+ Dotations aux amortissements des charges à répartir (y c. remboursement d'emprunts et primes d'émissions des obligations)	207 575	207 575	207 575	207 575	207 575	207 600	0,0%
- Reprises sur amortissements des immobilisations	-	-	-	66 666	-	1 000	N.C.
= Dot. nettes aux amortissements	46 219 136	50 557 128	49 599 261	63 564 418	75 466 112	130 208 600	14,3%

Source : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les dotations aux amortissements relativement stables entre 2014 et 2016 ont augmenté progressivement depuis 2017.

Recommandation n°11. Amortir tous les bâtiments publics.

9.3.2 Des provisions insuffisantes

9.3.2.1 Les écarts entre le compte administratif et le compte de gestion pour le budget principal

Tableau n° 39 : Provisions comptabilisées au budget principal

Nature de la provision	Compte	2014			2015			2016			2017			2018		
		Montant au CA	Montant au CDG	Ecart	Montant au CA	Montant au CDG	Ecart	Montant au CA	Montant au CDG	Ecart	Montant au CA	Montant au CDG	Ecart	Montant au CA	Montant au CDG	Ecart
Provision pour litiges	1511	5 074 633,00	5 467 152,00	- 392 519,00	9 121 482,00	9 514 001,00	- 392 519,00	43 094 649,00	38 287 168,00	4 807 481,00	48 383 457,00	42 775 976,00	5 607 481,00	24 708 290,00	13 900 809,00	10 807 481,00
Provision pour pertes de change	1515	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Provision pour gros entretiens ou grandes révisions	1572	9 586 953,34	9 194 434,34	392 519,00	10 733 088,34	10 340 569,34	392 519,00	10 270 915,34	9 878 396,34	392 519,00	10 270 915,34	10 678 396,34	- 407 481,00	7 703 185,34	8 110 666,34	- 407 481,00
Provisions pour garantie d'emprunt	1517	2 500 000,00	2 500 000,00	-	2 500 000,00	2 500 000,00	-	2 500 000,00	2 500 000,00	-	2 500 000,00	2 500 000,00	-	2 500 000,00	2 500 000,00	-
Autres provisions pour risques	1518	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	477 500,00	477 500,00	-
Autres provisions pour risques	158	-	-	-	-	-	-	-	5 200 000,00	- 5 200 000,00	0	5 200 000,00	- 5 200 000,00	-	10 400 000,00	- 10 400 000,00
Dépréciations:																
des immobilisations	29	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
des stocks et en-cours	39	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
des comptes de tiers	49	-	-	-	46 813,93	46 813,93	-	50 139,85	50 139,85	-	1 092 139,85	1 092 139,85	-	882 585,37	882 585,37	-
des comptes financiers	59	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total		17 161 586,34	17 161 586,34	-	22 401 384,27	22 401 384,27	-	55 915 704,19	55 915 704,19	-	62 246 512,19	62 246 512,19	-	36 271 560,71	36 271 560,71	-

Sources : comptes administratifs (annexe B3.1) et comptes de gestion

¹⁷² 6.1.5.2

En 2018, au budget principal, le total des provisions comptabilisées au compte de gestion et inscrites au compte administratif s'élève à 36,3 M€. Différentes dans leur nature, elles sont parfois très anciennes¹⁷³ : provisions pour litiges (13,9 M€), pour gros entretiens ou grandes révisions (8,1 M€), pour garanties d'emprunts (2,5 M€), pour autres motifs (10,9 M€) et pour dépréciations des comptes de tiers¹⁷⁴ (0,9 M€). Les provisions ne sont pas ventilées de façon identique dans chacun des deux comptes. Il incombe à l'ordonnateur de se rapprocher du comptable pour mettre les deux documents en cohérence.

9.3.2.2 L'absence de délibérations spécifiques pour les mouvements sur provisions

Les opérations de création, d'ajustement et de reprise des provisions sont, la plupart du temps, directement inscrites dans les documents budgétaires sans délibération particulière, contrairement à ce que prévoit l'article R. 2321-2 du CGCT : « *une délibération détermine les conditions de constitution, de reprise et, le cas échéant, de répartition et d'ajustement de la provision* »¹⁷⁵. L'objet de la provision n'est pas non plus toujours clairement mentionné dans l'annexe dédiée du compte administratif.

En matière de suivi des créances, la chambre prend acte de la mise en place d'une méthodologie de constitution des créances douteuses (provisions pour dépréciation de comptes de tiers), délibérée le 7 juillet 2017.

9.3.2.3 Des provisions à augmenter

9.3.2.3.1 Sur le budget principal

La métropole assure constituer des provisions au fur et à mesure des procédures judiciaires pour se protéger des risques juridico-comptables en cas de contentieux, de procédures indemnitaires ou de créances douteuses. Elle a cité cinq contentieux dans lesquels elle estime encourir un risque financier :

- le recours indemnitaire du gestionnaire du stade, Stade Bordeaux Atlantique (SBA¹⁷⁶), à propos de la réparation du préjudice causé par les surcoûts de l'accueil de la compétition de l'Euro 2016 au Stade *Matmut Atlantique* (1,9 M€). SBA a fait appel du jugement du 24 septembre 2018, rendu par le tribunal administratif de Bordeaux, qui a rejeté sa requête ;
- un recours de plein contentieux par le titulaire du marché de travaux pour l'extension de la ligne C en vue de condamner Bordeaux Métropole à payer 1,5 M€ HT (hors intérêts) au titre de l'exécution de prestations supplémentaires non prévues au marché. Le juge des référés a condamné Bordeaux Métropole à lui verser une provision de 282 829 € HT. Le décompte du marché fait actuellement l'objet d'une expertise judiciaire ;

¹⁷³ L'une remonte à 2006 : provisions pour litiges Marché de la viande délégué 2006/890. (Page 164 du document)

¹⁷⁴ risques pour le recouvrement de titres

¹⁷⁵ Il est rappelé qu'en vertu de l'article R. 5211-13 du CGCT, « *Les dispositions du livre III de la deuxième partie sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale sous réserve des dispositions qui leur sont propres.* » Il s'agit des dispositions réglementaires relatives à la gestion des finances locales.

¹⁷⁶ Il s'agit de la société partenaire du contrat de partenariat relatif au Grand Stade.

- un recours de plein contentieux par le titulaire du marché de travaux pour l'extension de la ligne B du tramway. Réclamant 1,9 M€ HT, celui-ci a obtenu du juge des référés le règlement par Bordeaux Métropole d'une provision de 83 817 € HT ;
- une réclamation par le groupe Eiffage d'une somme de 765 611 € HT sur un marché de travaux, portée devant le CCIRA (comité consultatif de règlement amiable des différends) ;
- le recours en annulation formé par l'association Transcub contre le contrat portant délégation du service public de l'assainissement.

La métropole a précisé que seul le premier de ces cinq risques a fait l'objet d'une provision de 350 000 € en 2017, reconduite en 2018. Pourtant, celle-ci n'est pas identifiée à l'annexe du compte administratif. En 2019, une provision globale d'1 M€ a été votée pour faire face aux besoins d'indemnisation qui pourraient survenir au titre des différents contentieux. La chambre rappelle que selon l'instruction M57, une provision pour litiges et contentieux « *doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre l'entité, à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru. Elle doit être maintenue, en l'ajustant si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif* ».

Recommandation n°12. Constituer des provisions dès l'ouverture d'une instance contentieuse.

9.3.2.3.2 Sur les budgets annexes

Cinq budgets annexes constatent des provisions : les transports publics, les réseaux de chaleur, le SPANC, les déchets ménagers et l'assainissement. A la différence des budgets SPANC et les déchets ménagers, les trois autres budgets ajoutent aux provisions pour dépréciation des comptes tiers (recouvrement de titres compromis), des provisions pour litiges ou autres risques.

Le budget annexe des transports publics ne comporte qu'une provision pour trois risques de 8,8 M€ et aucune au titre des dépenses de maintenance et de renouvellement du service de transports publics. Dans son courrier de réponse, l'ordonnateur estime que l'instauration d'un mécanisme de provisionnement des dépenses futures de maintenance et de renouvellement n'est aujourd'hui pas soutenable, au plan budgétaire, alors que les dépenses de cette nature à programmer sur un horizon plus court sont très élevées : il annonce qu'un total de dépenses de 150 M€ a été inscrit dans le plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2019 pour la période 2020-2025, soit un niveau très supérieur à ceux identifiés dans les versions antérieures du PPI. Aucune provision n'est non plus prévue, au budget principal, pour anticiper la maintenance et le gros entretien de la voirie, partie du patrimoine qui est exclue du champ de l'amortissement obligatoire.

9.4 Le cadre budgétaire

9.4.1 L'adoption en 2016 d'un règlement budgétaire et financier

Conformément à l'obligation contenue à l'article L. 5217-10-8 du CGCT, le conseil de métropole a adopté un règlement budgétaire et financier par une délibération du 18 décembre 2015. Entré en vigueur au 1^{er} janvier 2016, ce document est également applicable aux communes qui participent à la mutualisation des fonctions financières sous réserve de son adoption, au moins partielle, par leurs conseils municipaux dans un délai de six mois.

Il ne se contente pas, comme le demande l'article L. 5217-10-8, de préciser les règles de gestion budgétaire des engagements pluriannuels, mais s'efforce de couvrir l'intégralité du champ budgétaire et comptable : il rappelle les règles applicables en matière de comptabilité d'engagement, d'exécution financière, de comptabilité patrimoniale, d'opérations de fin d'exercice ou encore de fonctionnement des régies.

9.4.2 Le suivi des investissements et leur programmation budgétaire

9.4.2.1 Un PPI détaillé

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) intègre toutes les dépenses d'équipement pour l'ensemble des budgets¹⁷⁷, qu'elles soient réalisées en maîtrise d'ouvrage métropolitaine ou confiées à des tiers. Il s'étale sur une période de cinq ans glissante. En lien avec le projet de mandature, il expose les projets par grande politique (niveau 1), par secteur (niveau 2) puis en sous-secteurs (niveau 3), eux-mêmes scindés en différents programmes. Le PPI évalue le total à financer en cinq tranches : une tranche par année pour les quatre premières années et une dernière regroupant la cinquième année et les suivantes.

Depuis 2016, toutes les dépenses d'investissement du PPI sont ventilées dans quatre grandes politiques : (i) la haute qualité de vie ; (ii) le pilotage, le numérique et la performance de la collectivité ; (iii) la mobilité, les transports et les déplacements ; et (iv) la valorisation du territoire. Avant 2016, elles étaient réparties en cinq grands domaines : (i) l'administration générale ; (ii) le cadre de vie ; (iii) l'économie, l'emploi et le rayonnement métropolitain ; (iv) la mobilité, les transports et les déplacements ; et (v) les services publics urbains.

Le règlement budgétaire et financier métropolitain prévoit qu'un comité de programmation et d'engagement (CPE) émet un avis sur chaque projet d'investissement de plus de 2 M€. Transmis au bureau, cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet, mais sur son degré de priorité.

¹⁷⁷ Les dépenses d'équipement comprennent les immobilisations incorporelles, corporelles, en cours et les subventions d'équipement versées.

9.4.2.2 Le cadre pluriannuel de suivi budgétaire des principales opérations d'investissement

9.4.2.2.1 Un suivi instauré en 2014

Conformément à une décision prise lors du débat d'orientation du programme pluriannuel d'investissement 2013-2018 du 22 mars 2013, le mode de suivi en AP/CP¹⁷⁸ a démarré au 1^{er} janvier 2014, selon des modalités exposées dans un premier règlement expérimental provisoire de gestion, puis actualisées dans le règlement budgétaire et financier métropolitain approuvé le 18 décembre 2015. L'exécution des dépenses de fonctionnement peut aussi être inscrite dans un cadre pluriannuel au moyen d'autorisations d'engagement (AE) : à l'image des AP pour les opérations d'investissement, les AE constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement de subventions, participations ou rémunérations prévues dans des conventions, délibérations ou décisions.

L'article 6 du règlement budgétaire et financier impose la présence d'un bilan de la gestion pluriannuelle dans le rapport de présentation des comptes administratifs de la métropole et des communes recourant à ce mode de gestion : en l'espèce, ceux de la métropole abordent de façon détaillée, dans une annexe, l'état des AP, AE et CP.

9.4.2.2.2 Une montée en puissance progressive

Les rapports des comptes administratifs reprennent, dans une annexe dédiée, le détail de la gestion des dépenses d'investissement en AP pour chaque budget. Entre 2015 et 2018, le taux de réalisation des CP¹⁷⁹ est passé, pour le budget principal, de 73,6 % à 80,3 %. Ce taux est contrasté selon les opérations : certaines enregistrent un fort taux de mandatement des CP, comme en 2017, le FIC (95,20 %), la mise à deux fois trois voies de la rocade (99,97 %), les services numériques pour l'éducation (91,14 %), ou bien encore l'action foncière (96,24 %) ; *a contrario*, d'autres se distinguent par un taux de réalisation inférieur à 50 % comme l'aménagement des parcs cimetières (32 %) en raison de retards dans l'exécution des chantiers, ou un taux nul comme la rénovation de l'Hôtel Métropolitain (contentieux en cours) ou encore le soutien à la réalisation et à l'agrandissement des équipements scolaires communaux (retards dans le processus d'arbitrage et de validation).

Entre 2014 et 2018, le nombre d'AP a été multiplié par six (19 en 2014 contre 114 en 2018) pour l'ensemble des budgets. En 2018, le nombre d'AP concernant le budget principal s'établissait à 95 (13 en 2014) : pour cet exercice, les dépenses d'équipement échappant à ce mode de suivi ne formaient que 13 % des dépenses mandatées¹⁸⁰. Selon le rapport du compte administratif 2018, 84 % des dépenses d'équipement du programme 2018-2021 seraient couvertes en AP.

¹⁷⁸ autorisations de programme/crédits de paiement

¹⁷⁹ rapport entre les crédits de paiement mandatés et les crédits de paiement ouverts au cours de l'exercice

¹⁸⁰ CP sur AP en 2018 (324 585 333 € selon l'annexe 4 rapport du CA) / mandatements CA 2018 (371 644 164 €)

Au 31 décembre 2018, le total des dépenses votées dans des AP ou dans des AE s'élevait à 4,385 Md€ (milliards d'euros). Après déduction des CP mandatés en 2018 (0,555 M€) ou antérieurement (1,684 M€), le montant des engagements restant à financer était de 2,146 Md€.

Tableau n° 40 : Vision globale des AP et AE rapportées aux CP au 31 décembre 2018

Budget	Autorisations votées	Crédits de paiements mandatés antérieurs	Crédits de paiement ouverts au titre de l'exercice 2018	Crédits de paiement mandatés au cours de l'exercice 2018	lissages/ reports	Restes à financer	taux de réalisation 2018	Taux d'avancement total
Total budget principal	2 650,15 M€	790,97 M€	453,89 M€	370,90 M€	82,99 M€	1 488,28 M€	81,72%	43,84%
Total budget annexedéchets ménagers	62,83 M€	34,73 M€	10,89 M€	5,06 M€	5,83 M€	23,03 M€	46,50%	63,34%
Total budget annexe assainissement	360,43 M€	206,64 M€	38,53 M€	29,04 M€	9,50 M€	124,75 M€	75,36%	65,53%
Total budgt annexe transports	1 311,69 M€	652,05 M€	164,57 M€	149,80 M€	14,77 M€	509,85 M€	91,03%	61,13%
TOTAL	4 385,11 M€	1 684,39 M€	667,88 M€	554,80 M€	113,08 M€	2 145,91 M€	83,07%	51,06%

Source : rapport 2018 du compte administratif

Exprimé en nombre d'années, le ratio de couverture des AP et AE vise à donner une indication sur la vitesse de réalisation des investissements : dans ce but, il rapporte les sommes restant à mandater au 31 décembre sur les AP ouvertes aux CP mandatés durant l'exercice. Cet indicateur décrit une accélération de la durée de consommation des AP : 8 ans en 2015, 9 ans en 2016, 5 ans en 2017 et 3,87 ans en 2017. Le recul observé en 2016 a été expliqué par le lancement de projets de longue durée (plan Campus, le soutien à un bailleur social, les opérations d'aménagement, les « aides à la pierre » ...) et par la montée en charge du nombre d'autorisations pluriannuelles.

9.4.3 Un taux de réalisation des investissements en progrès

Tableau n° 41 : Taux de réalisation des dépenses d'investissement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2018 en % du total
Dépenses réelles de l'exercice	332 591 033	406 539 491	369 336 285	469 276 665	422 485 090	100%
Restes à réaliser	176 742 910	135 859 930	87 313 344	50 092 541	79 105 341	100%
Taux de réalisation des dépenses réelles d'investissement	65,3%	75,0%	80,9%	90,4%	84,2%	
dont dépenses d'équipement (c/21+c/23)	160 718 156	156 588 462	154 065 633	231 005 566	251 818 802	59,6%
Restes à réaliser	127 917 686	94 825 013	43 335 098	20 186 661	18 267 044	23,1%
Taux de réalisation des dépenses d'équipement	55,7%	62,3%	78,0%	92,0%	93,2%	
dont subventions d'équipement (c/204)	77 270 614	71 719 807	83 854 930	104 004 622	84 689 587	20,0%
Restes à réaliser	25 897 943	17 688 744	16 378 587	9 425 136	16 542 027	20,9%
Taux de réalisation des subventions d'équipement	74,9%	80,2%	83,7%	91,7%	83,7%	
dont frais d'études, licences, concessions et assimilés (c/20 hors 204)	14 160 882	12 431 765	12 471 496	31 437 116	35 135 776	8,3%
Restes à réaliser	7 663 178	9 558 746	13 386 110	4 869 089	4 818 899	6,1%
Taux de réalisation des frais d'études et autres	64,9%	56,5%	48,2%	86,6%	87,9%	
dont dépenses financières (c/10+13+16+26+27)	79 372 772	164 389 420	116 474 775	98 017 095	47 208 071	11,2%
Restes à réaliser	12 050 873	10 103 024	6 027 495	13 305 878	20 426 320	25,8%
Taux de réalisation des dépenses financières	86,8%	94,2%	95,1%	88,0%	69,8%	
dont opération pour compte de tiers	1 068 609	1 950 037	2 469 453	4 812 267	3 692 854	0,9%
Restes à réaliser	3 213 231	3 684 403	7 449 260	8 958 716	19 051 051	24,1%
Taux de réalisation Chapitres d'opérations pour compte de tiers	25,0%	34,6%	24,9%	34,9%	16,2%	

Sources : comptes administratifs

La métropole assure que l'approche pluriannuelle a rendu plus lisibles les engagements pluriannuels et amélioré la qualité de la prévision budgétaire des dépenses annuelles : entre 2014 et 2018, le taux de réalisation du total des dépenses réelles d'investissement s'est d'ailleurs nettement renforcé en passant de 65,3 % à 84,2 %. La progression la plus nette concerne les dépenses d'équipement (93,2 % de réalisation en 2018) dont le mandatement représente 60 % du total.

9.4.4 L'absence, pour le moment, d'étude d'impact pluriannuel pour les investissements de plus de 100 M€

L'organisme n'a pas fait réaliser, au cours de la période sous revue, d'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération d'investissement de plus de 100 M€, comme l'imposent les articles L. 1611-9 et D. 1611-35 du CGCT. Les grands projets de la période, tels que la construction du pont Simone Veil déjà présente dans le PPI de 2015 et dont le coût total était estimé à 127 M€ au PPI 2018, ou encore les projets en cours de transports en commun (tramway), ont en effet été entérinés par des délibérations antérieures à la date d'entrée en vigueur de cette nouvelle obligation (1^{er} juillet 2016).

9.5 Le défaut d'autonomie financière de la plupart des budgets annexes à caractère industriel et commercial

Tableau n° 42 : Liste des budgets de la métropole de Bordeaux

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Création
Budget principal	MET BORDEAUX METROPOLE		01/01/2015
Budgets annexes	Déchets ménagers	M57 depuis le 01/01/2016	01/01/2007
	ZAC		01/01/1997
	ZAC du Tasta		11/07/2003
	ZAC de Floirac		24/11/2006
	Lotissements		01/01/1997
	Transports publics	M43	27/02/1987
	Assainissement	M49	01/01/1968
	Service extérieur des pompes funèbres	M4	28/02/1997
	Réseaux de chaleur	M4	01/01/1998
	Caveaux	M4	01/01/1997
Budgets annexes à autonomie financière	Crématorium	M4	01/01/1997
	Régie des restaurants administratifs	M57 depuis le 01/01/2016	01/01/2003
	Régie des eaux industrielles	M49	01/12/2006
	SPANC	M49	31/12/2005
	Équipements fluviaux	M4	01/01/2017-01/01/2018

Sources : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion, les délibérations de création des budgets annexes et les comptes administratifs

Dix des quinze budgets annexes de la métropole présentent un caractère industriel et commercial ; parmi eux, quatre seulement jouissent de l'autonomie budgétaire et financière. Les services estiment que l'autonomie n'a pas à être accordée aux services dont la gestion est déléguée : les transports publics, l'assainissement et les réseaux de chaleur.

Il est vrai que l'article L. 1412-1 du CGCT n'instaure une obligation de création de régie soumise aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie, que pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence.

Il n'en va pas de même des deux budgets annexes « *caveaux* » et « *crématorium* » relatifs aux activités funéraires. Les services ont indiqué que la demande de passage en régie à autonomie financière s'est heurtée en 2011 et 2012 à un blocage des élus qui ont vu dans cette qualification, un premier pas vers une privatisation de l'activité. La chambre rappelle l'obligation de leur appliquer les dispositions des articles L. 2221-11 et suivants du CGCT, et ce faisant de les doter de l'autonomie financière, même si le volume de leurs activités demeure modeste.

Parmi les comptes de liaison entre le budget principal et les onze budgets annexes aujourd'hui rattachés, seul le budget annexe des transports présente, depuis 2017, un solde débiteur (27,4 M€ à fin 2017 et 26,8 M€ à fin 2018) : celui-ci est constitutif, pour le budget annexe, d'une ressource de financement, en principe temporaire, qui vient s'ajouter à la subvention annuelle apportée par le budget principal.

9.6 Le suivi des 14 régies de recettes et de dépenses par l'ordonnateur

Depuis 2016, la surveillance des régies relève d'un service de « *contrôle interne comptable* », créé au sein de la direction générale des finances et de la commande publique. Ce service s'occupe de la gestion administrative des régies, de l'administration de leur logiciel comptable (SAGA), du contrôle sur place des plans d'actions formulés par le comptable public dans ses procès-verbaux de vérification de régies, et du suivi des procédures de contrôle interne. En revanche, le service ne réalise pas de vérifications sur place des régies, similaires sur leur contenu à celles du comptable public mais effectuées de façon indépendante (article R. 1617-17 du CGCT et chapitre 3 du titre 6 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A- B6 M du 21 avril 2006). Compte tenu de ses autres missions d'assistance et de conseil aux régisseurs, l'ordonnateur a considéré, à la suite d'un audit d'un cabinet privé, que le service serait alors « *juge et partie* ». Depuis le 20 novembre 2018, l'ordonnateur a décidé de confier les opérations de vérification sur place à l'inspection générale.

9.7 Synthèse intermédiaire

La vérification des documents relatifs au patrimoine a mis en exergue la présence de discordances, dont certaines proviennent d'un défaut ou d'un retard dans les écritures de comptabilisation au moment des transferts, ainsi que le caractère partiel de la reprise comptable du patrimoine des réseaux de chaleur ou de la voirie départementale.

Bordeaux Métropole ne procède pas encore à l'amortissement de tous ses bâtiments publics comme il paraîtrait logique de le faire, en limitant les dotations annuelles aux seuls biens acquis ou renouvelés depuis le 1^{er} janvier 2016. De même, les dotations aux provisions sont sous-dimensionnées tant au regard des dépenses à venir d'entretien et de renouvellement des réseaux de transport public et de voirie, que des contentieux et litiges en cours.

Les investissements font l'objet d'une programmation et d'un suivi d'exécution très détaillés dans un plan pluriannuel d'investissement et dans des autorisations de programme (AP). En 2018, les dépenses d'équipement non programmées dans des AP ne formaient que 13 % des dépenses d'équipement. Entre 2014 et 2018, le taux de réalisation du total des dépenses réelles d'investissement s'est nettement renforcé en passant de 65,3 % à 84,2 %, la progression la plus nette concernant les dépenses d'équipement (93,2 % de réalisation en 2018).

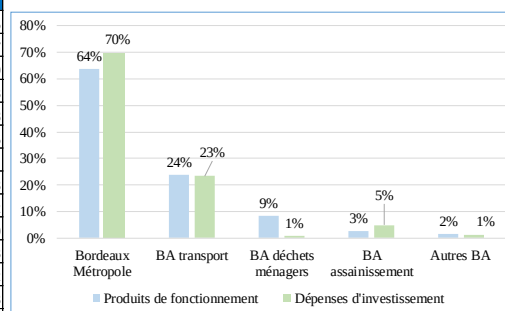
10 LA SITUATION FINANCIERE

10.1 La structure budgétaire

En 2018, le budget métropolitain se compose d'un budget principal et de quinze budgets annexes (BA) dont quatre à autonomie financière. Prédominant, le budget principal réunit 64 % des recettes de fonctionnement et réalise 70 % des charges d'investissement. Le BA des transports est le deuxième budget le plus actif (24 % des recettes de fonctionnement et 23 % des dépenses d'investissement totales), loin devant le BA des déchets ménagers (9 % des recettes de fonctionnement et 0,8 % des dépenses d'investissement) et celui de l'assainissement (2,6 % des recettes de fonctionnement et 4,9 % des dépenses d'investissement).

Tableau n° 43 : Poids des budgets en fonction des recettes de fonctionnement et des dépenses d'investissement en 2018

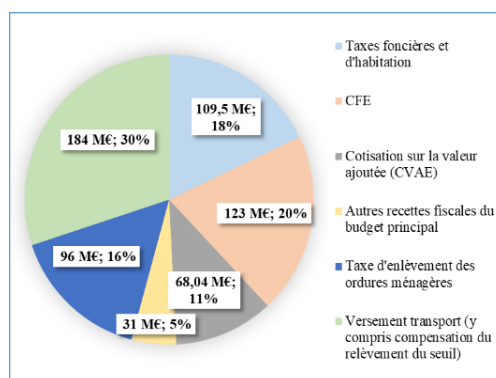
Libellé budget	2018 Fonctionnement		2018 Investissement	
	Produits	Charges	Produits	Charges
Bordeaux Métropole	844 858 487	720 461 810	659 773 842	664 131 655
BA transport (SPIC)	315 092 799	301 869 267	218 005 425	223 465 787
BA déchets ménagers	113 123 427	104 737 771	10 759 035	8 002 079
BA assainissement (SPIC)	34 689 023	24 117 810	55 013 605	46 917 713
BA ZAC quais Floirac	9 387 832	9 241 832	7 336 561	8 101 208
BA restaurant personnel et élus (auto. financière)	3 344 664	3 344 664	124 227	84 965
BA chauffage urbain (SPIC)	2 340 122	796 470	2 115 135	1 546 901
BA ZAC	2 171 097	510 043	510 043	510 043
BA crématorium (SPIC)	1 255 582	796 065	95 828	38 312
BA équipement fluviaux (auto. financière)	719 781	928 052	428 830	83 449
BA eau industrielle (auto. financière)	598 636	530 890	269 096	306 983
BA ZAC Tasta	522 010	522 009	236 120	306 412
BA caveaux (SPIC)	224 609	195 635	57 331	138 303
BA pompes funèbres (SPIC)	148 691	146 229	0	0
BA SPANC (SPIC)	121 806	83 520	829	0
BA Lotissement	0	0	0	0
Total	1 328 598 566	1 168 282 067	954 725 906	953 633 809



Source : CRC d'après les comptes administratifs 2018

Deux des principales ressources fiscales sont affectées à des budgets annexes : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) au budget annexe des déchets ménagers, et le versement de transport (VT) à celui des transports publics.

Graphique n° 15 : Les ressources fiscales de l'organisme en 2018 (tous budgets)



Source : ANAFI d'après les comptes de gestion et états fiscaux 2018

10.2 Le budget principal

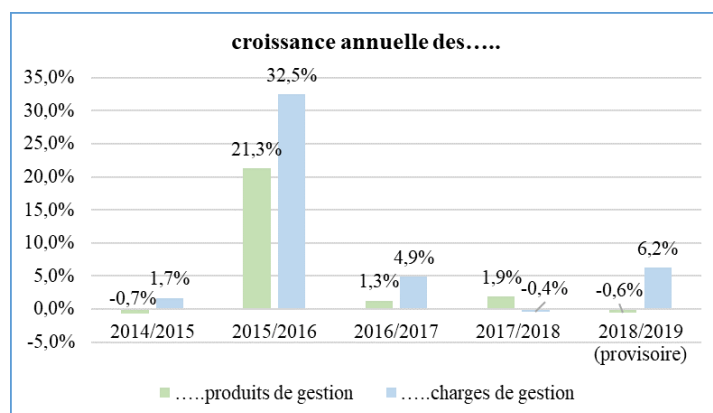
10.2.1 Un autofinancement préservé en dépit des transferts de compétences et de la création des services communs

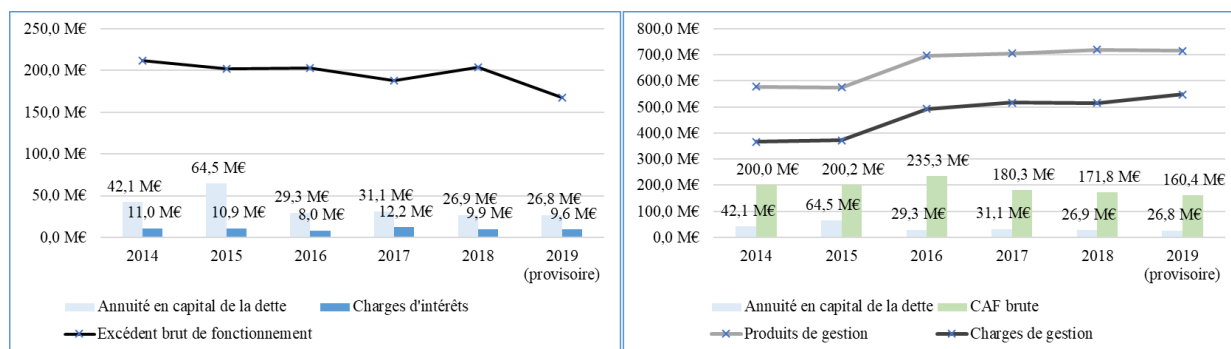
Les données 2019 des différents tableaux proviennent du budget primitif et sont actualisées des dernières décisions budgétaires.

Tableau n° 44 : Décomposition de la capacité d'autofinancement

Budget principal Bordeaux Métropole - En €	2014	2015	2016	2017	2018	Var annuelle moyenne (2015-2018)	Structure 2018 en %	Evol. 2014/2018	2019 (provisoire)
Ressources fiscales propres	194 448 459	206 699 439	246 157 872	264 815 932	281 266 235	10,8%	39,1%	44,6%	279 389 545
+ Ressources d'exploitation	66 939 842	67 971 030	73 918 278	82 628 681	81 486 296	6,2%	11,3%	21,7%	86 384 158
= Sous-total produits "flexibles" (a)	261 388 301	274 670 469	320 076 150	347 444 612	362 752 531	9,7%	50,5%	38,8%	365 773 703
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	241 902 088	224 766 130	205 350 328	207 997 823	207 274 169	-2,7%	28,8%	-14,3%	196 122 187
+ Fiscalité reversée	74 962 044	74 940 261	171 177 324	149 966 925	148 882 792	25,7%	20,7%	98,6%	152 975 186
= Sous-total produits "rigides" (b)	316 864 132	299 706 391	376 527 652	357 964 748	356 156 961	5,9%	49,5%	12,4%	714 871 076
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	NC	0,0%	NC	0
= Produits de gestion(A)	578 252 433	574 376 861	696 603 802	705 409 360	718 909 492	7,8%	100,0%	24,3%	714 871 076
Charges à caractère général	83 791 323	80 377 956	124 864 748	137 337 834	141 645 400	20,8%	28,6%	69,0%	156 869 929
+ Charges de personnel	132 062 638	132 783 840	222 144 931	237 312 525	244 617 715	22,6%	45,7%	85,2%	250 360 000
+ Aides directes à la personne			0	0	364 571	NC	0,1%	NC	590 094
+ Aides indirectes à la personne			0	0	0	NC	0,0%	NC	0
+ Subventions de fonctionnement	83 974 174	91 776 149	74 951 660	72 564 855	56 884 414	-14,7%	12,2%	-32,3%	66 815 404
+ Autres charges de gestion	66 249 343	67 369 718	71 323 237	70 121 753	71 962 849	2,2%	13,3%	8,6%	72 952 464
= Charges de gestion (B)	366 077 478	372 307 663	493 284 575	517 336 967	515 474 949	11,5%	100,0%	40,8%	547 587 891
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	212 174 955	202 069 198	203 319 227	188 072 393	203 434 543	0,2%		-4,1%	167 283 185
en % des produits de gestion	36,7%	35,2%	29,2%	26,7%	28,3%	-7,0%		-22,9%	23,4%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-10 909 924	-2 437 506	-3 084 673	-7 884 408	-2 765 404	4,3%		-74,7%	-6 149 454
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques			0	0	0	NC		NC	0
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux (autres que les services de transport, d'eau et d'assainissement) (jusqu'en 2017 inclus)	102 044	95 168	119 952	619 014	0	-100,0%		-100,0%	0
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	NC		NC	0
+ Autres produits et charges excep. Réels (jusqu'en 2017 inclus), Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs (à compter de 2018)	-1 192 702	633 474	35 157 199	700 321	-28 856 500	-457,1%		2319,4%	-727 200
= CAF brute	199 970 285	200 169 997	235 271 801	180 269 292	171 812 639	-5,0%		-14,1%	160 406 531
en % des produits de gestion	34,6%	34,8%	33,8%	25,6%	23,9%	-11,8%		-30,9%	22,4%
- Annuité en capital de la dette	42 123 006	64 521 908	29 305 503	31 147 670	26 900 323	-25,3%		-36,1%	26 828 335
= CAF nette ou disponible (C)	157 847 280	135 648 089	205 966 297	149 121 622	144 912 316	2,2%		-8,2%	133 578 196
en % des produits de gestion	27,3%	23,6%	29,6%	21,1%	20,2%	-5,1%		-26,2%	18,7%

Graphique n° 16 : Synthèse des principaux indicateurs de l'autofinancement





Source : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les bouleversements découlant des transferts de compétences et de la création des services communs n'ont pas obéré l'excédent brut de fonctionnement, ni empêché l'organisme de toujours dégager une capacité d'autofinancement nette de l'ordre de 160 M€ par an entre 2014 et 2018. L'objectif visant à dégager une épargne égale à 20 %, au moins, des produits de gestion a toujours été dépassé.

Tableau n° 45 : Les données en € par habitant

EBE en € par habitant	2014	2015	2016	2017	2018
Bordeaux Métropole	286	269	266	243	258
National	199	197	109	110	95
CAF brute en € par habitant	2014	2015	2016	2017	2018
Bordeaux Métropole	270	266	308	233	218
National	167	170	96	91	85
CAF nette en € par habitant	2014	2015	2016	2017	2018
Bordeaux Métropole	213	181	270	192	184
National	93	110	64	50	47

Source : Fiches AEF transmisses par le comptable

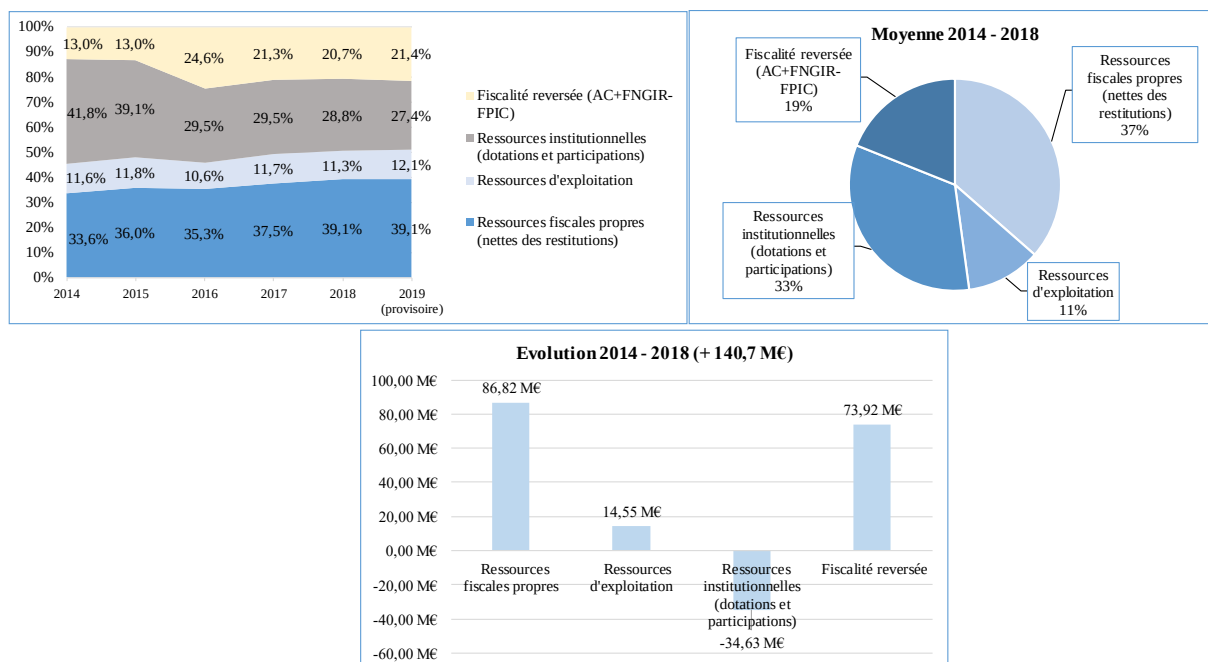
10.2.2 Les faits marquants de la période sur les produits de gestion

Les produits de gestion ont augmenté de 24,3 % (+140,7 M€) entre 2014 et 2018, sous l'effet principal de deux postes : les ressources fiscales propres nettes des restitutions (+44,6 % soit +86,8 M€) et la fiscalité reversée (+98,6 % soit +73,9 M€), ensemble composé des AC versées par les communes, du FNGIR, et de la participation au FPIC¹⁸¹. Les ressources d'exploitation ont également augmenté mais dans une moindre proportion (+21,7 % ou +14,5 M€). Seules, les ressources institutionnelles, majoritairement composées de la DGF, accusent un net recul (-14,3 % ou -34,6 M€). En fin de période, la part des ressources fiscales et de la fiscalité reversée est devenue largement majoritaire dans le total des produits, ce qui n'était pas le cas en 2014 (59,8 % des ressources en 2018 contre 46,6 %).

¹⁸¹ FNGIR : fonds national de garantie individuelle des ressources et FPIC : fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales

Les recettes issues des transferts de compétences proviennent surtout de la taxe de séjour ainsi que des redevances perçues sur les équipements sportifs (redevances du contrat de partenariat du Grand Stade), touristiques et sur les parkings. La CLECT a estimé le total des recettes transférées par les communes à 6,8 M€ et a déduit ce montant des charges transférées.

Graphique n° 17 : La répartition et l'évolution des produits de gestion



Source : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

10.2.2.1 Des ressources fiscales propres nettes des restitutions qui apportent 37 % des produits

Depuis la suppression de la taxe professionnelle au 1^{er} janvier 2010, les ressources fiscales propres de la métropole se divisent principalement en deux grandes catégories : une fraction de la fiscalité ménages nette des restitutions¹⁸² dont la taxe additionnelle sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties au taux figé¹⁸³ ; et une partie de la fiscalité entreprises créée en remplacement de la taxe professionnelle, composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et de l'imposition forfaitaire pour les entreprises de réseaux (IFER). Elles sont complétées par d'autres impôts et taxes dont le produit est beaucoup plus faible comme ceux liés aux activités de services, une partie de la publicité foncière et des droits d'enregistrement.

¹⁸² attributions de compensation et dotation de solidarité métropolitaine

¹⁸³ anciennes parts régionale et départementale de cet impôt

Tableau n° 46 : Détail des ressources fiscales

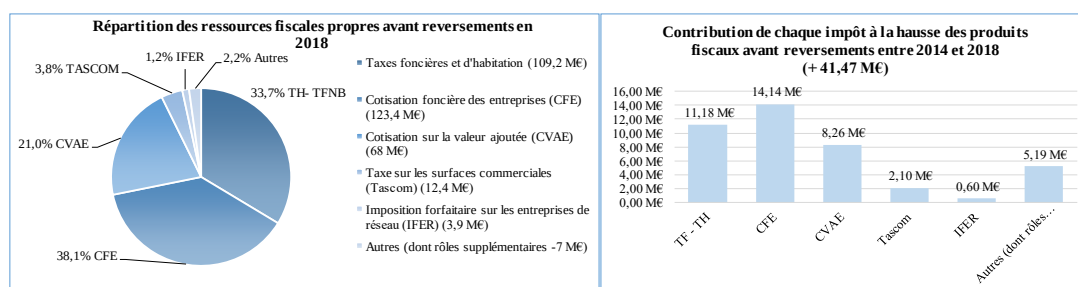
En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Var. annuelle moyenne (2015-2018)	EvoL 2014/2018
+ Taxes foncières et d'habitation	211 934 413	220 164 423	219 437 104	224 090 118	232 885 708	238 085 478	1,9%	9,9%
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	59 773 447	60 411 580	59 927 475	67 212 487	68 038 429	70 000 000	4,0%	13,8%
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	10 321 307	11 814 282	12 823 688	12 171 307	12 418 354	11 699 294	1,7%	20,3%
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	3 335 741	3 406 474	3 555 974	3 804 359	3 939 757	3 979 148	5,0%	18,1%
+ Autres (dont rôles supplémentaires)	1 798 859	0	3 435 093	3 413 433	6 985 680	0	N.C.	N.C.
= Impôts locaux (contributions directes)	287 163 767	295 796 759	299 179 334	310 691 704	324 267 928	323 763 920	3,1%	12,9%
- Restitutions et versements sur impôts locaux (hors péréquation)	92 876 389	89 284 218	57 978 181	51 085 976	50 293 474	50 188 375	-17,4%	-45,8%
= Impôts locaux nets des restitutions	194 287 378	206 512 541	241 201 153	259 605 728	273 974 454	273 575 545	9,9%	41,0%
+ Impôts et taxes liés aux activités de services (nets des versements)	0	0	4 761 754	5 024 406	7 291 315	5 814 000	NC	NC
+ Publicité foncière et droits d'enregistrement (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO) (nettes des versements)	0	0	0	0	0	0	NC	N.C.
+ Autres taxes (dont Taxes liées à l'apprentissage et formation professionnelle)	161 081	186 898	194 965	185 799	465	0	NC	-100%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	194 448 459	206 699 439	246 157 872	264 815 932	281 266 235	279 389 545	10,8%	44,6%
en % des produits de gestion	33,6%	36,0%	35,3%	37,5%	39,1%	39,1%	2,8%	16,3%

Source : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Avant restitutions et versements, les impôts locaux se sont élevés à 324 M€ en 2018. Supérieurs de 12,9 % à ceux encaissés en 2014 (287,2 M€), ils proviennent à hauteur de 71,8 % des impôts fonciers perçus sur les ménages et les entreprises : 38,1 % de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et 33,7 %, de l'ensemble « ménages » regroupant la taxe d'habitation (TH) ainsi que les taxes foncières sur le non bâti (TFNB) et additionnelle sur le non bâti (TAFNB). La cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) apporte un peu plus du cinquième des produits bruts (21 % en 2018).

En 2017, composé des impôts locaux et des autres impôts et taxes, le produit fiscal a été de 958 € par habitant. Il est supérieur de 201 € à la moyenne des 20 métropoles françaises (756 €¹⁸⁴).

Les produits des rôles fiscaux supplémentaires sont particulièrement importants depuis 2016. En 2018, 90 % de leur total (6,99 M€) résultent d'émissions de rôles supplémentaires pour la CFE.

Graphique n° 18 : Répartition et évolution des ressources fiscales propres avant versements

Source : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion-états 1259 pour taxes foncières et d'habitation et CFE¹⁸⁵

¹⁸⁴ hors Lyon et Paris. Données collectivités-locales.fr

¹⁸⁵ Les recettes de TH, TF et CFE sont fusionnées dans les comptes de gestion. Le graphique reprend la ventilation contenue dans les états 1259 qui affichent un total de recettes inférieur au montant globalisé indiqué dans les comptes de gestion : 207,235 M€ dans les états 1259 contre 211,934 M€ au compte de gestion en 2014 (-4,7 M€ d'écart entre les deux sources) ; 232,554 M€ dans les états 1259 contre 232,886 M€ au compte de gestion en 2018 (-0,33 M€ d'écart). Ceci explique l'écart observé sur l'évolution globale des recettes fiscales entre 2014 et 2018, entre le tableau (+37,104 M€) et le graphique (+41,47 M€).

10.2.2.2 Des bases de fiscalité ménages et de CFE suffisamment dynamiques pour alimenter la croissance des produits

Première recette fiscale avant restitutions, tous budgets confondus (38 % du total en 2018, dont 20 % pour la CFE et 18 % pour les taxes ménages), le produit globalisé des impôts ménages et de la CFE (233 M€ en 2018) a augmenté de 2,5 % par an entre 2014 et 2018. Avec un seul relèvement de taux sur la période (+0,4 % pour la CFE en 2015), cette croissance est à mettre au crédit de bases particulièrement dynamiques.

Tableau n° 47 : Les données de la fiscalité foncière

Fiscalité - Bordeaux Métropole	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018		2019 prévisionnel
						globale	croissance annuelle moyenne	
Bases imposables (en €)								
Taxe d'habitation	1 182 862 416	1 233 696 569	1 241 139 537	1 265 257 847	1 318 582 790	11,5%	2,8%	1 369 327 000
Foncier bâti	1 014 343 486	1 037 105 712	1 060 965 116	1 082 590 519	1 113 137 905	9,7%	2,4%	1 149 863 000
Foncier non bâti	3 051 520	3 151 910	3 122 023	3 109 492	3 139 412	2,9%	0,7%	3 116 000
Taxe additionnelle foncier non bâti	2 306 000	2 407 000	2 367 000	2 359 000	2 382 383	3,3%	0,8%	2 345 779
Cotisation foncière des entreprises	312 882 447	324 121 212	331 244 922	338 726 738	350 879 267	12,1%	2,9%	359 446 000
Taux (en %)								
Taxe d'habitation	8,22%	8,22%	8,22%	8,22%	8,22%	0,0%	0,0%	8,22%
Foncier bâti	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	NC	NS	0,00%
Foncier non bâti	3,23%	3,23%	3,23%	3,23%	3,23%	0,0%	0,0%	3,23%
Taxe additionnelle foncier non bâti	29,38%	29,38%	29,38%	29,38%	29,38%	0,0%	0,0%	29,38%
Cotisation foncière des entreprises	34,91%	35,06%	35,06%	35,06%	35,06%	0,4%	0,1%	35,06%
Produit théorique des contributions directes (en €)								
Taxe d'habitation	97 231 291	101 409 858	102 021 670	104 004 195	108 387 505	11,5%	2,8%	112 558 679
Foncier bâti	0	0	0	0	0	NC	NS	0
Foncier non bâti	98 564	101 807	100 841	100 437	101 403	2,9%	0,7%	100 647
Taxe additionnelle foncier non bâti	677 637	707 235	695 372	693 177	699 944	3,3%	0,8%	689 190
Cotisation foncière des entreprises	109 227 262	113 636 897	116 134 470	118 757 594	123 018 271	12,6%	3,0%	126 021 768
Produits des impôts locaux net des restitutions en €								
Produits bruts avant restitutions	287 163 767	295 796 759	299 179 334	310 691 704	317 282 248	10,5%	2,5%	323 763 920
restitutions	92 876 389	89 284 218	57 978 181	51 085 976	50 293 474	-45,8%	NS	50 188 375
Produits nets	194 287 378	206 512 541	241 201 153	259 605 728	266 988 774	37,4%	8,3%	273 575 545
rapportés aux produits de gestion	33,6%	36,0%	34,6%	36,8%	37,1%	10,5%	2,5%	NC

Source: états 1259-1386 RC- CRC, fiches Minefi et DGCL

Comme trois autres métropoles, celle de Bordeaux ne lève pas de taxe sur le foncier bâti (TFB). Il s'agit d'une ressource potentielle conséquente en raison du niveau particulièrement élevé des bases imposables (1 414 € par habitant à comparer à une moyenne de 1 018 €¹⁸⁶ en 2018). L'application mécanique du taux moyen de foncier bâti des 20 métropoles (2,46 %) génèrerait un produit brut de 27,4 M€ avant abattements et exonérations.

Prise par anticipation au 1^{er} janvier 2016 avec deux ans d'avance par rapport au calendrier légal, la compétence GEMAPI n'est pas financée par la taxe prévue à l'article 1530 bis du code général des impôts (CGI). Le conseil métropolitain n'ayant pas souhaité créer la taxe, le seul financement spécifique réside dans un versement communal compris dans l'attribution de compensation des 24 communes concernées par cette compétence : pour trois communes l'exerçant directement, ce versement est égal aux charges constatées l'année avant le transfert ; pour les 21 autres communes, il se réfère aux contributions versées au syndicat à qui elles l'avaient confiée.

¹⁸⁶ source : état 1259 pour 2019 pour le montant total des bases (1 113 137 905 €) et fiche AEF pour la population et pour le comparatif

10.2.2.2.1 La dynamique des bases

Entre 2014 et 2018, les bases imposables de la TH et de la CFE se sont élargies respectivement de 11,5 % et 12,1 % (+15,8 % et +14,9 % entre 2014 et 2019), sous l'effet principal de l'extension du nombre de logements et des établissements imposés, complété des actualisations forfaitaires (+3,25 % entre 2014 et 2018) : l'évolution physique des bases justifie 71 % et 73 % de leur hausse globale. La moitié environ de l'effet-volume a eu lieu entre 2017 et 2018 : 48,3 M€ sur 96,4 M€ pour la TH et 10,8 M€ sur 27,6 M€ pour la CFE. Par rapport à 2014, les états fiscaux 1386 bis TH dénombrent, en 2018, 25 189 locaux imposés de plus à la taxe d'habitation, et les fiches AEFf du comptable recensent 20 278 établissements supplémentaires redevables de la CFE. L'année 2017 est la dernière pour laquelle un coefficient de revalorisation des valeurs locatives a été fixé par la loi de finances. Depuis 2018, entre deux actualisations prévues à l'article 1518 du CGI, les valeurs locatives foncières sont majorées automatiquement de la variation annuelle de l'indice des prix à la consommation (IPC), conformément au dernier alinéa de l'article 1518 bis modifié. En 2019, la revalorisation a été beaucoup plus élevée qu'au cours des exercices précédents avec le rajout de 2,2 %.

Tableau n° 48 : Contribution de l'évolution physique et des actualisations forfaitaires à l'évolution des bases (en € et en %)

Entre 2014 et 2018						
Taxe d'habitation	1	effet de l'évolution physique		+ 96 374 802		71%
	2	effet des actualisations forfaitaires		+ 39 345 572		29%
	=1+2	accroissement des bases annuelles		+ 135 720 374		100%
Cotisation foncière des entreprises	1	effet de l'évolution physique		+ 27 563 306		73%
	2	effet des actualisations forfaitaires		+ 10 433 514		27%
	=1+2	accroissement des bases annuelles		+ 37 996 820		100%

Entre 2014 et 2019 (provisoire)						
Taxe d'habitation	3	effet de l'évolution physique		+ 131 296 019		70%
	4	effet des actualisations forfaitaires		+ 55 168 565		30%
	=1+3	accroissement des bases annuelles		+ 186 464 584		100%
Cotisation foncière des entreprises	3	effet de l'évolution physique		+ 31 919 488		69%
	4	effet des actualisations forfaitaires		+ 14 644 065		31%
	=1+3	accroissement des bases annuelles		+ 46 563 553		100%

Source : CRC

Tableau n° 49 : Nombre de logements imposés à la TH et d'établissements imposés à la CFE

Nombre de logements imposés à la taxe d'habitation						
2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018	Evolution 2014/2018
374 801	380 554	388 047	394 065	399 990	6,72%	25 189
Nombre d'établissements imposés à la cotisation foncière des entreprises						
2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018	Evolution 2014/2018
50 445	54 377	57 418	63 310	70 723	40,20%	20 278

Sources : Fiches AEFf- Etat 1386 bis TH

Rapportées à la population, les bases fiscales sont supérieures pour la TH et la CFE à la moyenne des 20 métropoles avec des écarts de 213 € et 78 €.

Tableau n° 50 : Les bases fiscales en € par habitant

Taxe d'habitation						
Bases en € par habitant	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
Bordeaux Métropole	1 597	1 642	1 626	1 633	1 675	4,9%
Moyenne des 20 métropoles				1 420		
Moyenne nationale	1 231	1 334	1 308	1 329	1 378	11,9%
Taxe foncière sur les propriétés bâties						
Bordeaux Métropole	-	-	-	-	-	NC
Moyenne des 20 métropoles				1 243		
Moyenne nationale	618	704	822	848	1 018	64,7%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties						
Bordeaux Métropole	4	4	4	4	4	0,0%
Moyenne des 20 métropoles				7		
Moyenne nationale	5	5	6	6	6	20,0%
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties						
Bordeaux Métropole	3	3	3	3	3	0,0%
Moyenne des 20 métropoles				4		
Moyenne nationale	3	3	3	3	3	0,0%
Cotisation foncière des entreprises						
Bordeaux Métropole	422	431	434	437	446	5,7%
Moyenne des 20 métropoles				359		
Moyenne nationale	436	437	437	442	440	0,9%

Sources : fiches MINEFI et AEFf transmises par le comptable

10.2.2.2 Des paramètres fiscaux rarement modifiés

a) Les abattements et les dégrèvements

Bordeaux Métropole n'a pas arrêté de taux d'abattements intercommunaux, ce qui emporte automatiquement l'application, pour la TH, de ceux votés par les conseils municipaux en application du II bis de l'article 1411 du CGI¹⁸⁷, et du mécanisme d'ajustement correctif institué par la loi de finances pour 2011 pour l'ancienne part départementale¹⁸⁸. Le renoncement à la création d'un régime intercommunal¹⁸⁹ n'est pas, pour le moment dommageable pour l'organisme : la décision, prise par la ville de Bordeaux, de ramener l'abattement général à la base à son taux minimum de 15 %, au lieu de 19 % précédemment, aurait ainsi amélioré ses recettes de 1,5 M€ en 2018, selon le rapport d'orientation budgétaire pour 2018.

¹⁸⁷ Chaque commune a la possibilité d'appliquer un abattement de 5, 10 ou 15 % sur les bases communales de TH.

¹⁸⁸ La part départementale de taxe d'habitation a été transférée à la CUB dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle en 2010. La loi de finances pour 2010 ne prévoyait pas le transfert des abattements du département. Le contribuable aurait donc pu être affecté par une évolution positive ou négative de sa taxe d'habitation en fonction des écarts entre les abattements départementaux et ceux de la commune ou de l'EPCI. La loi de finances pour 2011 a donc créé un mécanisme correctif censé neutraliser l'impact sur le contribuable qui a vocation à disparaître avec l'instauration d'un régime commun.

¹⁸⁹ 5.4.2.2

Tableau n° 51 : Montant des bases et des réductions de bases de la TH et de la CFE

Bordeaux Métropole	2014	2015	2016	2017	2018
TH - en milliers d'€					
Bases nettes	1 182 862	1 233 697	1 241 140	1 265 258	1 318 583
Réduction de bases accordées	90 859	94 513	-	97 266	80 514
en € par habitants					
Bases nettes	1 597	1 642	1 626	1 633	1 675
Réduction de bases accordées	123	126	-	126	102
CFE - en milliers d'€					
Bases nettes	312 882	324 121	331 245	338 727	350 879
Réduction de bases accordées	747	509	684	643	702
en € par habitants					
Bases nettes	422	431	434	437	446
Réduction de bases accordées	1	1	1	1	1

Sources : fiches MINEFI et fiches AEFF transmises par le comptable

Après l'instauration par la loi de finances 2014 d'un nouveau barème de six tranches au lieu de trois pour la fixation du montant de la base minimum de CFE, le barème communautaire a été amendé par une délibération du 17 janvier 2014, prédisant une perte potentielle de produit de 5,5 M€ par an. En réponse à une question de la chambre, les services ont actualisé l'estimation à partir de la population définitive des entreprises assujetties à l'impôt en 2014 : la perte serait de 8,9 M€ et non pas de 5,5 M€. Comme celles de CVAE, les exonérations de CFE, très faibles en montant, reconduisent, pour la plupart, des exonérations accordées sur la taxe professionnelle. Les décisions les plus récentes sont venues rajouter des catégories d'établissements pouvant prétendre à une exonération.

b) Les taux

Mis à part le taux de CFE majoré de 0,15 point en 2015 (+0,4 %), les taux des autres impôts n'ont pas connu de changement avec le maintien d'une absence d'imposition pour le foncier bâti. Permise par l'article 72 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, l'unification des taux de la taxe d'habitation et de la taxe de foncier bâti n'a pas été retenue dans le PFF¹⁹⁰, les communes souhaitant préserver leur autonomie fiscale.

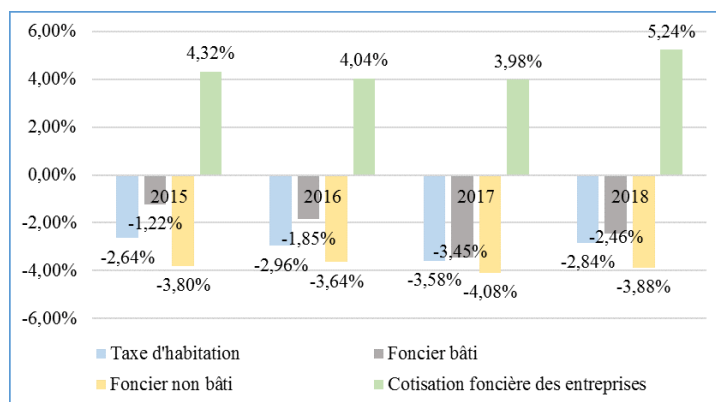
Amorcé dès la mise en place de la taxe professionnelle unique (TPU) en 2001, le processus d'harmonisation des anciens taux communaux de TP a été prolongé après la création de la CFE : il s'est achevé en 2012, avec un taux unifié de CFE de 34,91 % décidé dès 2010. Ce taux a d'emblée été appliqué aux entreprises de la commune de Martignas-sur-Jalle, qui a rejoint la CUB le 1^{er} juillet 2013. La hausse de taux décidée en 2015 (+0,15 point) correspond à la mobilisation du potentiel d'augmentation mis en réserve en 2012 et 2013 : en application des dispositions du IV de l'article 1636 B decies du CGI, un EPCI à fiscalité professionnelle unique est autorisé à « capitaliser » la différence constatée, au titre d'une année, entre le taux maximum de CFE pouvant être adopté et le taux de CFE effectivement voté, puis de le rajouter au taux de CFE voté au titre de l'une des trois années suivantes¹⁹¹. Depuis 2015, une seule mise en réserve a été décidée en 2016 à hauteur de 0,56 % : utilisable jusqu'en 2019, ce supplément de taux n'a pas été mobilisé.

¹⁹⁰ page 35 du document

¹⁹¹ à condition de ne pas excéder deux fois le taux moyen de cette taxe, constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des communes (article 1636 B septies du CGI).

Les taux de taxe d'habitation (TH) et de foncier non bâti (TFNB) sont inférieurs aux moyennes des métropoles, contrairement à celui de la CFE, qui figure parmi les plus élevés. Bordeaux Métropole fait partie des quatre métropoles ne levant pas de foncier bâti.

Graphique n° 19 : Écart des taux d'imposition de Bordeaux Métropole aux taux moyens des métropoles



Sources : Etats 1259 et site collectivites-locales.gouv.fr/fiscalite-locale-intercommunalite

Au total, la pression fiscale pour la TH s'est renforcée de 3,25 % entre 2014 et 2018, et de 4,49 % entre 2014 et 2019, sous l'effet des seules revalorisations forfaitaires. L'évolution pour la CFE est légèrement plus conséquente en raison du relèvement de taux acté en 2015 (+3,69 % entre 2014 et 2018 ; +4,94 % entre 2014 et 2019).

10.2.2.2.3 Une fiscalité ménages du bloc communal comparativement élevée

En 2017, la fiscalité ménages et la CFE ont apporté à la métropole un produit de 289 € par habitant : il excède de 33 € le produit moyen des 20 métropoles françaises¹⁹², hors produit du foncier bâti (33 € en moyenne pour les 20 métropoles).

Supérieur à la moyenne de la catégorie, le potentiel fiscal par habitant de la seule métropole subit, depuis 2014, une érosion permanente ; son écart à la moyenne est en constante diminution (104 € en 2014 contre 52 € en 2017).

Tableau n° 52 : Potentiel fiscal par habitant

Potentiel fiscal par habitant (DGF)							
En €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018	2019 Prévisionnel
Bordeaux Métropole	758 €	747 €	772 €	637 €	644 €	-15,1%	644 €
Moyenne de la catégorie	649 €	618 €	702 €	585 €	NC	NC	NC

Source : fiches DGCL ministère de l'intérieur

L'appréciation du niveau d'imposition du groupement paraît plus pertinente lorsqu'elle prend également en compte les données communales, l'EPCI et ses membres étant au surplus liés par un pacte fiscal.

¹⁹² hors Paris et Lyon

Faute d'autres données, le produit par habitant et le taux des deux principaux impôts (taxe d'habitation et foncier bâti) ont été comparés, à l'échelle du bloc communal, avec ceux de deux autres EPCI du Grand Ouest, proches en taille de population : Nantes Métropole et Toulouse Métropole. L'analyse fait apparaître que le produit collecté par l'ensemble du bloc communal de Bordeaux Métropole est le plus élevé des trois pour chacun de ces deux impôts, en raison de l'importance de la part communale, et alors même que Bordeaux Métropole n'a pas institué d'imposition sur le foncier bâti.

Tableau n° 53 : Comparaison entre trois métropoles, en moyenne pondérée de la population, du produit et du taux par habitant pour les deux principaux impôts ménages collectés au niveau du bloc communal

En € par habitant	Population	Taxe d'habitation			Foncier bâti		
		Part communale*	Part métropol.	Total	Part communale*	Part métropol.	Total
Bordeaux Métropole	774 929	339,63	134,00	473,63	411,63	0,00	411,63
Nantes Métropole	636 013	307,14	140,00	447,14	313,63	81,00	394,63
Toulouse Métropole	760 127	205,98	221,00	426,98	298,57	90,00	388,57

En %	Population	Taxe d'habitation			Foncier bâti		
		Part communale*	Part métropol.	Total	Part communale*	Part métropol.	Total
Bordeaux Métropole	774 929	22,56 %	8,22 %	30,78 %	29,70 %	0,00 %	29,70 %
Nantes Métropole	636 013	22,83 %	10,14 %	32,97 %	25,05 %	6,41 %	31,46 %
Toulouse Métropole	760 127	15,20 %	16,50 %	31,70 %	19,38 %	5,96 %	25,34 %

*calculée en moyenne pondérée par la population municipale/les cases en couleur repèrent les valeurs maximales.

Source : collectivites-locales.gouv.fr

Dans leur réponse, les deux derniers ordonnateurs ont exprimé des réserves sur cette comparaison au motif que les trois EPCI, en plus de leurs différences économiques et fiscales, n'ont pas opéré les mêmes choix en matière de compétences et de modes de gestion.

10.2.2.2.4 Les autres éléments de la fiscalité

a) Les impôts économiques autres que la CFE

Tableau n° 54 : Les impôts entreprises autres que la CFE

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Var. annuelle moyenne (2015-2018)	Evol. 2014/2018
+Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	59 773 447	60 411 580	59 927 475	67 212 487	68 038 429	70 000 000	4,0%	13,8%
+Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	10 321 307	11 814 282	12 823 688	12 171 307	12 418 354	11 699 294	1,7%	20,3%
+Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	3 335 741	3 406 474	3 555 974	3 804 359	3 939 757	3 979 148	5,0%	18,1%
total	73 430 495	75 632 336	76 307 137	83 188 153	84 396 540	85 678 442	3,7%	14,9%
en % des produits de gestion	12,7%	13,2%	11,0%	11,8%	11,7%	12,0%	-3,8%	-7,6%

Sources : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) reste, après la CFE (123,4 M€ environ en 2018) et les taxes foncières et d'habitation (109 M€ en 2018), la troisième ressource fiscale du budget principal et la cinquième du budget consolidé (11 % du total).

Les commerces exploitant une surface de vente au détail de plus de 400 m², et réalisant un chiffre d'affaires hors taxe à partir de 460 000 €, sont soumis à la TASCOT. Depuis 2012, les collectivités locales et leurs groupements ont la possibilité de moduler le montant de la TASCOT par application d'un coefficient multiplicateur : en 2015, le coefficient maximum de 1,2 a été retenu et n'a pas été modifié.

L'EPCI a participé aux multiples contentieux engagés contre l'État par les collectivités et groupements portant sur la pérennisation, au-delà de 2011, du mécanisme de neutralisation consistant à prélever sur ses dotations, le montant de la taxe perçue par l'État en 2010. Après plusieurs rebondissements, le contentieux a été définitivement clôturé par la décision 2017-644 du 21 juillet 2017 du Conseil constitutionnel. Rejetant définitivement les demandes des collectivités et de leurs groupements, cette réponse à une question prioritaire de constitutionnalité a validé les décisions prises par le législateur en vue de régulariser la pérennisation de cette compensation.

b) Les autres ressources fiscales

Tableau n° 55 : Autres ressources fiscales

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Var. annuelle moyenne (2015-2018)	Evol. 2014/2018
Autres ressources fiscales	161 081	186 898	4 956 719	5 210 205	7 291 780	5 814 000	239,2%	4426,8%
Dont impôts et taxes liés aux activités de services (taxe de séjour) (nets des reversements)	0	0	4 761 754	5 024 406	7 291 315	5 814 000	NC	NC
Dont autres taxes (prélèvement sur paris hippiques)	161 081	186 898	194 965	185 799	465	0	NC	-100%

Sources : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

En 2018, les autres ressources fiscales se composent quasi-exclusivement de la taxe de séjour métropolitaine dite au réel, créée par une délibération le 26 juin 2015 à la suite du transfert de la compétence de la promotion du tourisme (7,3 M€ en 2018).

10.2.2.3 Les reversements de fiscalité entre la métropole et l'Etat : le FPIC et le FNGIR

Tableau n° 56 : FNGIR et FPIC

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Var. annuelle moyenne (2015-2018)	Evol. 2014/2018
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	63 647 578	63 647 578	63 647 578	63 647 578	61 064 142	63 579 245	-1,4%	-4,1%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	-3 164 499	-3 930 292	-5 930 819	-7 540 356	-8 395 985	-8 521 925	28,8%	165,3%
+ Autres fiscalités reversées (nettes)	0	0	272 858	690 275	1 106 388	1 393 091	N.C.	N.C.
Total des flux de fiscalité reversé	60 483 079	59 717 286	57 989 617	56 797 497	53 774 545	56 450 411	-3,4%	-11,1%
en % des produits de gestion	10,5%	10,4%	8,3%	8,1%	7,5%	7,9%	-10,4%	-28,5%

Sources : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

La contribution communautaire au fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales¹⁹³ (FPIC) est 2,6 fois plus importante en 2018 qu'en 2014 (8,4 M€ en 2018 contre 3,2 M€ en 2014). Elle croît très vite en raison de la montée en puissance progressive du mécanisme¹⁹⁴ et de la progression du coefficient d'intégration fiscale (CIF). Pour 2019, la contribution au FPIC de l'ensemble intercommunal devrait rester stable, et au sein de ce bloc, celle de la métropole devrait légèrement augmenter (8,5 M€).

¹⁹³ voir dispositions du pacte financier et fiscal sur le FPIC : 5.4.2.1.3

¹⁹⁴ Le FPIC prélève et redistribue un montant de ressources croissant : 150 M€ en 2012, 360 en 2013, 570 en 2014 et 780 en 2015 et 2 % des ressources fiscales à compter de 2016, soit plus d'1 Md€.

Instaurés par l'article 78 de la loi de finances pour 2010 et mis en œuvre en 2011, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et les fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) visent à compenser intégralement les effets de la suppression de la taxe professionnelle. Les montants attribués aux collectivités locales et à leurs groupements, ou prélevés sur leurs recettes, sont déterminés à partir de la différence entre leur panier de ressources 2010 « *avant réforme* » de la taxe professionnelle et leur panier de ressources 2010 « *après réforme* ». En vertu du deuxième alinéa de l'article 40 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, les prélèvements ou versements au titre du FNGIR sont figés.

La contribution du FNGIR reste stable de 2014 à 2017 à 63,6 M€ puis baisse de 2,5 M€ en 2018 (61,1 M€), en raison d'une imputation par erreur sur le compte d'enregistrement de la DCRTP d'un douzième du produit attendu (2,5 M€). La somme réellement perçue s'élève à 63,6 M€ et non pas à 61,1 M€ ; inversement, le produit encaissé en provenance de la DCRTP n'est pas de 36 M€, mais de 33,5 M€.

10.2.2.4 Les recettes non fiscales

10.2.2.4.1 Des ressources institutionnelles en recul de 14,3 %

Composante majeure des ressources institutionnelles (77 % soit 167,4 M€ en moyenne entre 2014 et 2018), la dotation globale de fonctionnement (DGF) subit un reflux continu (-43,3 M€, -22,3 %), sous l'effet des différentes mesures nationales de réduction des dotations prises pour associer les collectivités locales au redressement des finances publiques (-9,71 Md€ entre 2014 et 2018)¹⁹⁵.

La DGF de Bordeaux Métropole additionne la dotation d'intercommunalité et la dotation de compensation des groupements de communes. La première de ces deux composantes (23 % du total entre 2014 et 2018 en moyenne) a subi une dégradation plus marquée que la seconde (-53,2 % ou -31,8 M€ contre -8,5% ou -11,5 M€). Son redressement observé depuis 2018 tient à l'arrêt du dispositif de contribution au redressement des finances publiques, à la croissance de la population, et à un CIF supérieur à 0,5 qui permet à Bordeaux Métropole de bénéficier d'une garantie de « *non-baisse* ».

En 2019, comme au cours des années précédentes, la dotation de compensation des groupements de communes devrait être écartée de 2,8 M€, soit la moyenne observée des réfections annuelles depuis 2014.

¹⁹⁵ La loi de finances initiale pour 2014 et le pacte de confiance et de responsabilité, passé entre l'État et les collectivités locales le 16 juillet 2013, ont réduit les dotations de l'État aux collectivités locales de 1,5 Md€ par an, en 2014 et en 2015, avant que le gouvernement ne porte l'économie à 11 Md€ en trois tranches annuelles de 3,67 Md€, dans la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. L'économie de 11 M€ a finalement été ramenée à 9,71 Md€ après report sur 2018 puis abandon de la moitié de la tranche d'économie positionnée en 2017. Il est rappelé qu'auparavant, la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 avait décidé de geler les dotations de l'État aux collectivités sur une période de quatre ans.

Tableau n° 57 : Détail des ressources institutionnelles

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Var. annuelle moyenne (2015-2018)	Evolution 2014/2018
1/Dotation Globale de Fonctionnement des communes et EPCI	194 243 739	177 603 096	161 738 416	152 403 657	150 976 450	148 152 119	-5,3%	-22,3%
Dont dotation forfaitaire	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
Dont dotation d'intercommunalité	59 738 685	45 980 218	32 615 245	26 800 578	27 945 151	28 120 820	-15,3%	-53,2%
Dont dotation de compensation des groupements de communes	134 505 054	131 622 878	129 123 171	125 603 079	123 031 299	120 031 299	-2,2%	-8,5%
Variation annuelle		-16 640 643	-15 864 680	-9 334 759	-1 427 207	-2 824 331		-43 267 289
2/ + Autres dotations	3 773 289	1 661 586	0	7 546 578	3 798 921	3 773 289	31,7%	0,7%
Dont dotation globale de décentralisation	3 773 289	1 661 586	0	7 546 578	3 798 921	3 773 289	31,7%	0,7%
Variation annuelle		-2 111 703	-1 661 586	7 546 578	-3 747 657	-25 632		25 632
3/ + FCTVA	0	0	0	0	2 146 134	1 000 000	NC	NC
4/ + Participations	1 815 170	4 443 262	3 811 769	8 658 546	8 865 497	9 029 135	25,9%	388,4%
Dont Etat	655 452	812 971	1 546 980	1 666 191	307 240	497 750	-27,7%	-53,1%
Dont régions	3 000	1 657	0	197 219	454 595	0	N.C.	15053,2%
Dont départements	343 593	2 579 492	578 277	5 070 062	6 778 222	6 962 591	38,0%	1872,7%
Dont communes et structures intercommunales	639 602	636 144	577 205	608 406	477 520	755 000	-9,1%	-25,3%
Dont autres groupements de collectivités et établissements publics	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
Dont fonds européens	0	0	70 109	100 831	208 432	30 000	N.C.	N.C.
Dont sécurité sociale et organismes mutualistes	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
Dont autres (CNSA, fonds départementaux PH et insertion...)	173 523	412 998	1 039 199	1 015 837	639 489	783 794	15,7%	268,5%
Variation annuelle		239 476	626 200	-23 362	-376 348	144 305		465 966
5/ + Compensations, attributions et autres participations	42 069 890	41 058 186	39 800 143	39 389 042	41 487 167	34 167 644	0,3%	-1,4%
Dont péréquation et compensation	42 069 890	41 058 186	39 800 143	39 389 042	41 487 167	34 167 644	0,3%	-1,4%
Variation annuelle		-1 011 704	-1 258 043	-411 101	2 098 125	-7 319 523		-582 723
6/ - Reversement et restitution sur dotations et participations			0	0	0	0	N.C.	N.C.
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	241 902 088	224 766 130	205 350 328	207 997 823	207 274 169	196 122 187	-2,7%	-14,3%
en % des produits de gestion	41,8%	39,1%	29,5%	29,5%	28,8%	27,4%	-9,7%	-31,1%
Variation annuelle		- 17 135 958	- 19 415 802	2 647 494	- 723 654	- 11 151 982		- 34 627 919
Bordeaux Métropole - DGF/par habitant	262	236	212	197	192	NC	-6,6%	-26,7%
Moyenne des 20 métropoles				160				
National	223	187	177	165	165	NC	-4,1%	-26,0%

Sources : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Après quatre années de baisse, les dotations ont été stabilisées en 2018. En vue d'agir sur la dépense publique locale, la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a remplacé les coupes budgétaires forfaitaires par la conclusion de contrats de partenariat financier, avec les 322 collectivités et groupements dont les dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux dépassent 60 M€¹⁹⁶.

En tout, par rapport au montant de 2014, les réductions annuelles cumulées de la période 2014-2018 atteignent 134 M€. Elles n'ont pas entraîné directement d'augmentation des taux d'imposition, ni de mise en place de plan d'économies de gestion, ni de révision du mode de répartition du FPIC, mais l'inclusion de l'évolution de la dotation d'intercommunalité dans la formule d'indexation de la dotation de solidarité métropolitaine en 2015 (ex DSC)¹⁹⁷.

Le produit supplémentaire par habitant engrangé en 2018 sur la fiscalité ménages (+60 € par rapport à 2014) est inférieur à la perte de DGF subie sur la même période (-70 €).

Tableau n° 58 : Évolution comparée des impôts locaux et de la DGF par habitant

Métropole de Bordeaux						Variation
Par habitant	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018
Impôts locaux	279 €	275 €	316 €	335 €	339 €	60 €
DGF	262 €	236 €	212 €	197 €	192 €	-70 €
La croissance du produit des taxes ménages ne couvre pas la perte de DGF à hauteur de :						0,86 fois

Source : CRC - documents Minefi

¹⁹⁶ 10.2.4.2

¹⁹⁷ 5.4.2.1.1

Au cours de la période, la DGF par habitant a toujours été supérieure à la moyenne nationale (+19,8 % en moyenne entre 2014 et 2018) et à la moyenne des 20 métropoles (+37 € par habitant en 2017 ou +23 %).

Représentant 18,7 % en moyenne des ressources institutionnelles (40,8 M€ en moyenne entre 2014 et 2018), la rubrique compensations, attributions et autres participations additionne quatre dotations en lien avec la fiscalité : la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle (DCRTP, plus de 85 % du total), la compensation des exonérations de taxe d'habitation (11 % du total environ), la compensation au titre de la contribution économique territoriale (CVAE et CFE) et la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle. Elles accusent une réduction globale de 1,4 % entre 2014 et 2018.

La très forte progression des participations (+388,4 % ou +6,4 M€) reflète la comptabilisation dans cette rubrique, depuis 2017, de la compensation financière versée par le département en contrepartie des transferts de compétences¹⁹⁸.

Les autres dotations comportent seulement la dotation générale de décentralisation (DGD) destinée à compenser les dépenses de transports scolaires des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains. Son montant est fixe (3,8 M€), la réduction observée en 2015 (-2,1 M€) tenant à une erreur d'imputation : la recette a été portée au compte 7473 (participations du département) au lieu du compte 746 (DGD). Un décalage de comptabilisation d'un an explique l'absence de montant en 2016 et le doublement du montant en 2017.

Enfin, en 2018 la métropole comptabilise pour la première fois la recette de FCTVA au titre des dépenses d'entretien des bâtiments publics ou de voirie pour un montant de 2,1 M€. L'article 34 de la loi de finances pour 2016 a élargi le bénéfice du FCTVA à ce type de dépenses réalisées à compter du 1^{er} janvier 2016¹⁹⁹.

10.2.2.4.2 La stabilité de la part relative des ressources d'exploitation dans le total

Tableau n° 59 : Détail des ressources d'exploitation

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Var. annuelle moyenne (2015-2018)	Evolution 2014/2018
Ventes de marchandises et de produits finis	0	0	0	0	1 110	0	N.C.	N.C.
+ Domaine et récoltes	2 354 864	2 034 913	2 227 283	1 986 447	2 461 909	3 520 200	6,6%	4,5%
+ Travaux, études et prestations services	306 143	602 892	550 300	502 484	391 792	359 560	-13,4%	28,0%
+ Mise à disposition de personnel facturée	44 465 156	45 590 028	45 799 772	49 730 210	47 318 340	49 827 000	1,2%	6,4%
+ Remboursement de frais	15 723 323	14 466 530	16 725 584	14 009 155	15 933 335	15 708 368	3,3%	1,3%
= Ventes diverses, pchts des services et du domaine et remboursements de frais (a)	62 849 486	62 694 363	65 302 939	66 228 296	66 106 487	69 415 128	1,8%	5,2%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	3 187 663	3 161 420	2 790 219	12 199 808	11 132 479	12 818 255	52,1%	249,2%
+ Recouvrement de dépenses d'aides sociales et participation des bénéficiaires d'une mesure d'accompagnement social personnalisé			0	0	0	0	N.C.	N.C.
+ Recouvrement des indus d'insertion et d'aide sociale			0	0	0	0	N.C.	N.C.
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	902 693	2 115 247	5 825 120	4 200 577	3 656 892	3 945 775	20,0%	305,1%
+ Subventions et autres produits non récurrents (exceptionnels) à compter de 2018			0	0	590 438	205 000	N.C.	N.C.
= Autres produits de gestion courante (b)	4 090 355	5 276 667	8 615 339	16 400 384	15 379 809	86 384 158	42,8%	276,0%
Production stockée (c)	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
Ressources d'exploitation (a+b+c)	66 939 842	67 971 030	73 918 278	82 628 681	81 486 296	86 384 158	6,2%	21,7%
en % des produits de gestion	11,6%	11,8%	10,6%	11,7%	11,3%	12,1%	-1,4%	-2,1%

Sources : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

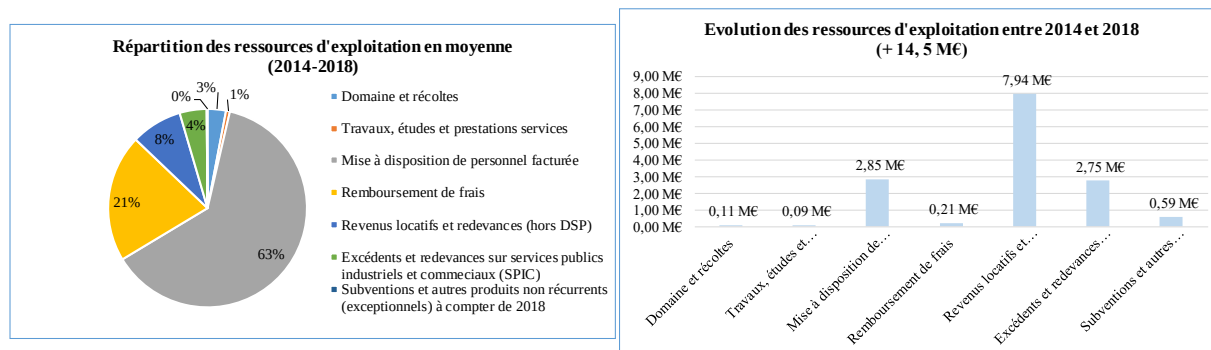
¹⁹⁸ 10.2.3.3

¹⁹⁹ article L. 1615-1 du CGCT

En augmentation de 21,7 % entre 2014 et 2018, les ressources d'exploitation forment une part relativement constante des recettes de gestion, comprise entre 10,6 % et 11,8 % par an.

Les opérations avec les budgets annexes sont prédominantes dans leur total, les remboursements au titre des mises à disposition de personnel constituant, en moyenne, entre 2014 et 2018, 62 % des recettes. Il s'agit, pour une part marginale, des remboursements en provenance d'autres organismes (145 K€ en 2014, 786 K€ en 2018), et pour l'essentiel, de ceux opérés par neuf budgets annexes (44,3 M€ en 2014, 46,5 M€ en 2018). Le budget principal procède également à des refacturations de frais à des budgets annexes, pour des montants élevés (11,6 M€ en 2018 sur un total de remboursement de frais de 15,5 M€)²⁰⁰.

Graphique n° 20 : Détail des ressources d'exploitation



Source : CRC

La forte hausse des revenus locatifs et redevances (de 3,2 M€ en 2014 à 11,1 M€ en 2018) tient aux transferts de compétences :

- la rubrique des revenus locatifs retrace, depuis 2017, les loyers versés par l'occupant du stade *Matmut Atlantique* et par le partenaire du contrat de partenariat, conclu en 2010 par la ville et transféré à Bordeaux Métropole ;
- celle des redevances et excédents sur SPIC enregistre les redevances réglées par la société des grands garages parkings de Bordeaux (SGGPB), versées auparavant à la ville de Bordeaux, et les dividendes distribués par la société Régaz, perçus jusqu'en 2016 par les communes actionnaires (essentiellement Bordeaux).

²⁰⁰ Les autres remboursements de frais proviennent du CCAS de Bordeaux, des communes (144 K€ en 2018) et des tiers (4,2 M€ en 2018).

10.2.3 L'évolution décisive mais complexe des reversements liés aux transferts de compétences et à la mutualisation²⁰¹

10.2.3.1 Le poids considérable des reversements depuis 2016

Les transferts conséquents de compétences et d'équipements opérés au cours de la période ainsi que la création de services communs ont modifié en profondeur la composition de la section de fonctionnement, avec un alourdissement considérable du poids des reversements correspondants dans l'excédent brut d'exploitation. Au total, les AC, la dotation de solidarité métropolitaine et la dotation de compensation acquittée par le département apportent une recette désormais supérieure à 50 M€, équivalente à un quart de l'excédent brut d'exploitation²⁰².

Tableau n° 60 : Vue d'ensemble des reversements liés aux transferts de compétences et à la fiscalité reversée aux communes

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Var. annuelle moyenne (2015-2018)	Evol. 2014/2018
Attributions de compensation brute versées <u>par</u> les communes	14 478 965	15 222 975	113 187 707	93 169 428	95 108 247	96 524 775	84,2%	556,9%
Attributions de compensation brute versées <u>aux</u> communes	-55 793 041	-54 546 312	-24 214 035	-17 255 702	-16 616 830	-16 468 855	-32,7%	-70,2%
Dotations de solidarité métropolitaine versées <u>aux</u> communes	-35 523 957	-34 633 470	-33 756 391	-33 643 085	-33 637 780	-33 519 520	-1,0%	-5,3%
Compensation des charges transférées par le département (recette enregistrée au compte 7473)				4 879 298	6 505 731	6 505 731	NS	NS
Total des flux de transferts	-76 838 033	-73 956 807	55 217 281	47 149 939	51 359 368	53 042 131	-188,6%	-166,8%
en % de l'excédent brut de fonctionnement	-36,2%	-36,6%	27,2%	25,1%	25,2%	38,1%	-188,4%	-169,7%

Sources : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion, convention passée avec le département

10.2.3.2 Des attributions de compensation profondément remaniées

Selon la définition qu'en donne le V de l'article 1609 nonies C du CGI, l'AC d'une commune est égale à la somme des produits de taxes fiscales communales devenues intercommunales, perçues l'année précédant leur transfert à l'échelon intercommunal, diminuée du coût net des charges transférées. Comme l'autorise l'article L. 5211-4-2 du CGCT, la métropole a fait le choix, en plus, d'y inclure les effets budgétaires de la création des services communs. Lorsque le montant des charges transférées par les communes à l'EPCI, au titre des compétences devenues intercommunales ou de l'adhésion aux services communs, excède les produits de fiscalité transférée par l'EPCI²⁰³, l'AC constitue une dépense pour la commune et une recette pour l'EPCI : en 2018, les AC de 19 communes sur 28 étaient constitutives d'une recette pour Bordeaux Métropole. Depuis 2016, les charges compensées au titre de la mutualisation forment la principale composante des AC.

²⁰¹ La dotation de solidarité communautaire est examinée dans la partie sur le pacte fiscal. Cf. 5.4.2.1.1

²⁰² différence entre les produits et les charges de gestion (hors opérations financières et exceptionnelles)

²⁰³ Pour l'essentiel, ces produits ont été transférés au moment de la mise en place de la taxe professionnelle unique en 2001.

Tableau n° 61 : L'évolution du total des attributions de compensation versées aux communes ou réglées par elles

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Evol. 2014/2018
Part fonctionnement							
Fiscalité transférée	- 41 314 076	- 41 314 076	- 41 314 076	- 41 314 076	- 41 314 076	- 41 314 076	0,0%
Charges transférées	-	1 990 739	31 585 162	23 928 454	24 138 778	24 176 442	NS
Mutualisation	-	-	98 702 586	93 299 348	95 666 715	97 193 554	NS
Total	- 41 314 076	- 39 323 337	88 973 672	75 913 726	78 491 417	80 055 920	293,8%
en % de l'excédent brut de fonctionnement	-19,5%	-19,5%	43,8%	40,4%	38,6%	57,5%	395,1%
Part investissement (charges transférées et mutualisation)							
Total				20 913 616	21 988 767	22 495 924	NS
Total général							
Total général	- 41 314 076	- 39 323 337	88 973 672	96 827 342	100 480 184	102 551 844	348,2%

Sources : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion et informations ville

Jusqu'en 2016, toutes les compensations des charges transférées ont été enregistrées en section de fonctionnement, y compris celles destinées à couvrir les charges afférentes au renouvellement des équipements transférés. Ce mode d'imputation pouvait dégrader fortement l'autofinancement des communes, ainsi que l'a constaté le dernier rapport d'observations définitives de la ville de Bordeaux du 29 janvier 2018.

Pour surmonter cette difficulté rencontrée par de nombreuses intercommunalités et communes, l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2016 du 29 décembre 2016 autorise, à compter de 2017, la ventilation en section d'investissement de la partie de l'AC justifiée par le coût de renouvellement des équipements transférés. La CLECT a été réunie en 2016 pour identifier cette part, dénommée attribution de compensation d'investissement (ACI), au sein des compensations dues par chaque commune. Le 27 janvier 2017, le conseil de métropole a voté la distinction proposée par la CLECT ainsi qu'une nouvelle assiette tenant compte d'une correction du champ de la mutualisation et de la vague de transferts effective au 1^{er} janvier 2017 (pour la ville de Bordeaux : équipements dédiés au tourisme fluvial, Palais des Congrès, Parc des Expositions et Grand Stade).

Les flux relatifs à la ville-centre représentent, depuis 2017, 62 % de la part fonctionnement de l'AC de la métropole (65 % pour la sous-partie mutualisation) et 63 % de la part investissement.

Tableau n° 62 : La part des flux relatifs à la ville-centre dans l'attribution de compensation

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Evol. 2014/2018
Part fonctionnement							
Fiscalité transférée	51%	51%	51%	51%	51%	51%	0,0%
Charges transférées	NS	17%	41%	34%	34%	33%	NS
Mutualisation	NS	NS	69%	65%	65%	64%	NS
Total	51%	52%	68%	62%	62%	62%	22%
en % de l'excédent brut de fonctionnement	-9,9%	-10,2%	29,7%	25,2%	24,1%	35,5%	459,8%
Part investissement (charges transférées et mutualisation)							
Total				68%	66%	66%	NS
Total général							
Total général	51%	52%	68%	64%	63%	63%	23,6%

Sources : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion et informations de la ville

10.2.3.3 Les transferts de compétences départementaux

En 2017, le département a transféré quatre secteurs de compétences à la métropole : la voirie départementale située sur son territoire, le fonds de solidarité pour le logement, le fonds d'aide aux jeunes et le tourisme. Le montant dû par le département (6,5 M€) n'est pas un flux de fiscalité reversée mais fait l'objet d'une dotation de compensation enregistrée au chapitre 74 (dotations et participations), stipulée dans une convention à durée illimitée signée le 21 décembre 2016²⁰⁴.

10.2.3.4 Un coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui s'accroît

Le CIF mesure la part de la fiscalité intercommunale dans la fiscalité totale du bloc communal que forme l'EPCI avec ses membres²⁰⁵, autrement dit le degré d'intégration fiscale. Plus un EPCI exerce de compétences et compense les charges transférées, plus son CIF est important. Autre conséquence, un CIF plus élevé garantit le maintien de la dotation d'intercommunalité²⁰⁶.

Le mode de calcul du CIF, qui utilise les données de l'exercice n-2, explique que le CIF n'augmente fortement qu'à partir de 2018, deux ans après les transferts de compétences et la création des services communs.

Tableau n° 63 : Le coefficient d'intégration fiscale de Bordeaux Métropole

Années	CIF	CIF moyen de la catégorie
2014	0,468159	0,444193
2015	0,461462	0,446344
2016	0,453261	0,468629
2017	0,454355	0,463206
2018	0,536875	NS

Sources : fiches DGCL

10.2.4 Le pilotage des charges de gestion

10.2.4.1 La période précédant la signature d'une convention avec l'Etat

Les orientations générales des budgets primitifs affichaient, dès 2014, la volonté de contenir les dépenses de fonctionnement dans un contexte de baisse durable des dotations de l'Etat, en vue de continuer à dégager des marges de manœuvre pour financer les investissements prioritaires et les effets de la métropolisation. Des objectifs de hausse étaient fixés pour la masse salariale²⁰⁷, les charges à caractère général et les autres dépenses de fonctionnement en ciblant des économies²⁰⁸.

²⁰⁴ 6.4.3

²⁰⁵ fiscalité des ménages ajoutée à la fiscalité intercommunale

²⁰⁶ 10.2.2.4.1

²⁰⁷ +3 % en 2014 ainsi qu'en 2015 et +1,75 % en 2016 et 2017

²⁰⁸ Par exemple en 2015, les frais de communication devaient être réduits de -10 %, les subventions aux personnes de droit privé de 10,71 %, et l'augmentation des charges de personnel devait être limitée à 3 %.

Le rapport d'orientations budgétaires (ROB) pour 2014 énonçait les actions entreprises pour contenir les charges à caractère général²⁰⁹. Celui pour 2015 affichait l'objectif de réaliser une économie de 10 % des charges courantes sur toute la mandature « à périmètre constant », intention rappelée dans le ROB pour 2017.

La loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019 détermine, depuis 2015, un objectif indicatif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL) pour l'ensemble des dépenses des collectivités locales hors dette. Au départ global et indicatif, il a été détaillé par strate de collectivités depuis la loi de finances pour 2016. Pour répondre à l'ODEDEL, la métropole a continué à limiter la croissance des dépenses de fonctionnement avec des objectifs précis selon les catégories de dépenses. Le ROB pour 2016 annonçait un recul de 3,4 % des dépenses réelles de fonctionnement, par rapport à 2015, à périmètre équivalent alors que l'ODEDEL des EPCI était de +0,7 %. Sur cet exercice, le premier post-métropolisation, la majeure partie des dépenses nouvelles de fonctionnement liées à la mutualisation et aux transferts de compétences a vraisemblablement été absorbée par la révision des AC des communes. Selon le ROB pour 2017, les dépenses de fonctionnement auraient continué de diminuer à périmètre constant par rapport à l'exercice précédent (-0,26 %).

Ces affirmations ne sont pas directement corroborées par les données brutes. A défaut d'une comptabilité analytique, l'évolution des charges courantes, à périmètre constant, peut être approchée en retirant des totaux annuels, les estimations de charges courantes retenues dans les attributions de compensation et dans la convention signée avec le département, seules indications chiffrées disponibles sur l'impact budgétaire des transferts de compétences et de la création des services communs. Cette analyse aboutit, entre 2015 et 2017, à une hausse des charges de 7,1 % (+3,5 % par an), soit plus que l'objectif indicatif fixé par la loi (+2,01 % entre 2015 et 2017 : +0,7 % la première année et +1,3 % la seconde)²¹⁰. Comme tend à l'indiquer la réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires, il est vraisemblable que la complexité des flux liés à la mutualisation et aux transferts de compétences explique la majeure partie de cette différence. Avant retraitement, les charges courantes se sont accrues de 38 % entre 2015 et 2017.

10.2.4.2 Le contenu de la convention passée avec l'Etat en 2018

10.2.4.2.1 Rappel du cadre

Comme toute commune et EPCI dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€, Bordeaux Métropole a été tenue de signer avec le représentant de l'Etat, avant la fin du premier semestre de 2018, et après approbation de l'organe délibérant, le contrat de trois ans, prévu à l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018.

²⁰⁹ exemples : la montée en puissance de l'internalisation d'une partie des formations dispensées aux agents, la création d'un premier pool automobile à Mériadeck, puis l'extension de ce principe à d'autres sites communautaires, etc.

²¹⁰ Ces données sont retracées dans le tableau du paragraphe 10.2.5.1

La loi oblige à y stipuler trois objectifs financiers, calculés sur le périmètre du budget principal : un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (+1,2 % appliqué à une base 2017, en valeur et à périmètre constant) ; un objectif d'amélioration du besoin de financement ; et, pour les établissements dont la capacité de désendettement dépasse, en 2016, le plafond national de référence (douze années), une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement. Le contrat peut donner lieu à un avenant modificatif sur demande de l'une des parties.

Le taux de croissance annuel des dépenses imposé à l'article 13 de la loi peut être modulé à la baisse ou à la hausse au vu de l'évolution de la population entre 2013 et 2018, du niveau moyen de revenus et de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement entre 2014 et 2016, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun de ces critères.

En cas d'objectif non atteint, la différence entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté et l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat donne lieu à une reprise financière dont le montant est égal à 75 % de l'écart constaté. Le montant de cette reprise ne peut excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée. Le niveau des dépenses réelles de fonctionnement qui sert à apprécier le résultat atteint prend en compte les éléments susceptibles d'affecter une comparaison sur plusieurs exercices, et notamment les changements de périmètre, les transferts de charges entre collectivités et EPCI ou la survenance d'éléments exceptionnels.

L'Etat a contractualisé avec les 322 plus grandes collectivités, représentant entre 70 et 80 % de la dépense publique locale. Parmi les membres de la métropole, seules les villes de Bordeaux et de Mérignac sont concernées même si rien n'empêche les autres communes de s'inscrire dans la démarche sur la base du volontariat.

10.2.4.2.2 Un taux contractuel d'évolution des dépenses de 1,35 %

Délibéré le 27 avril 2018, le contrat a été signé le 29 mai 2018 avec le préfet de la Gironde. La métropole a obtenu une majoration de 0,15 point du taux d'évolution annuel maximum de 1,2 % (1,35 %) en raison d'une évolution de la population et du nombre de logements à construire supérieurs aux minima imposés par l'article 29 de la loi :

- pour la population, +1,38 % par an entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2018 à comparer à un minimum requis de +1,23 % ;
- pour le nombre de logements, une moyenne annuelle de logements autorisés ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable égale à 2,56 % du parc de 2014 entre 2014 et 2016, soit 0,06 point de plus que le plancher prévu (2,50 %).

Le préfet aurait pu annuler cette majoration en raison d'un taux d'évolution des dépenses, entre 2014 et 2016, très nettement supérieur au plafond imposé par la loi (+15,1 % entre 2014 et 2016 à comparer à un plafond légal de 3,79 %). Le contrat a écarté cette possibilité en prenant « *en considération le processus novateur de mutualisation à la carte et par cycle annuel d'intégration mis en œuvre par Bordeaux Métropole et ses communes membres, à compter du 1^{er} janvier 2016, qui s'est traduit par des mouvements budgétaires d'ampleur en 2016 non comparable à la situation des autres intercommunalités françaises* ».

Tableau n° 64 : La trajectoire 2018/2020 des dépenses réelles de fonctionnement

	Rappel de la base 2017	2018	2019	2020
Montant des dépenses réelles de fonctionnement	532 196 441 €	539 381 092 €	546 662 737 €	554 042 684 €

Source : contrat entre l'Etat et Bordeaux Métropole

10.2.4.2.3 L'absence d'autres objectifs au contrat

Le faible niveau d'endettement²¹¹ et du besoin de financement de l'institution n'a pas conduit à assigner d'objectifs nécessitant des efforts particuliers, lesquels auraient été, de toute façon, dénués de force contraignante. L'écart entre le taux d'évolution des dépenses retenues au contrat (+1,35 % par an) et celui attaché à un « scénario au fil de l'eau », selon les termes de l'article 4 du contrat (+2,8 % par an) améliore, au surplus, mécaniquement la projection du besoin de financement.

Tableau n° 65 : Objectif d'amélioration du besoin de financement

	2017 (rappel)	2018	2019	2020
Besoin de financement initial (€)	- 38 749 079	91 523 140	132 251 000	165 391 440
Besoin de financement contractualisé (€)	- 38 749 079	76 542 000	101 867 000	119 171 000

Source : contrat entre l'Etat et Bordeaux Métropole

10.2.4.2.4 Un contrat respecté à fin 2018 après un important retraitement

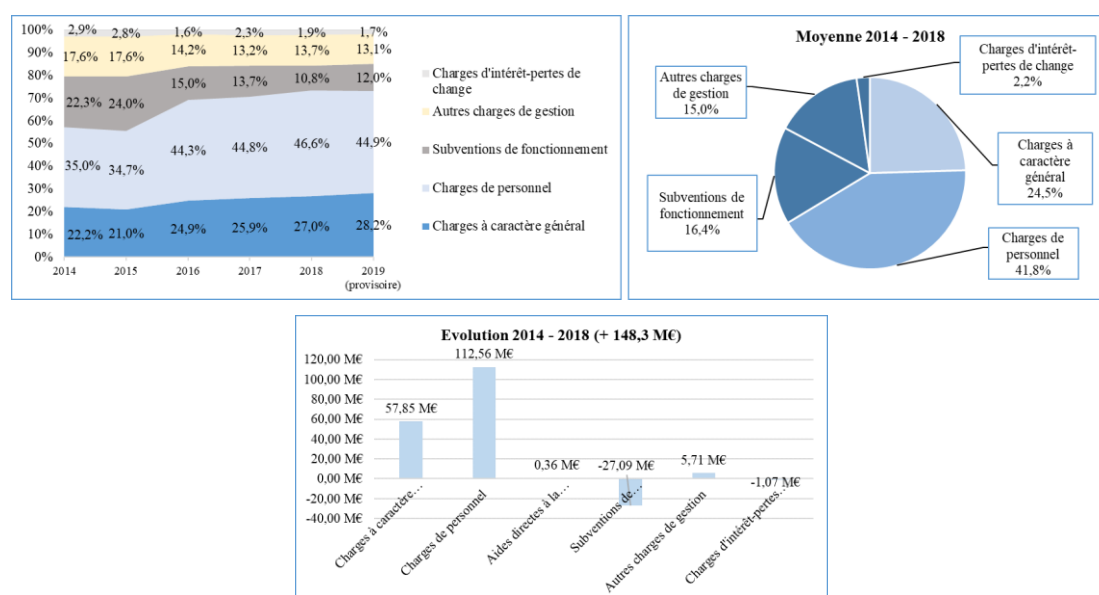
Pour la première année d'exécution du contrat, en 2018, le montant des dépenses réelles de fonctionnement était supérieur de 15 M€ à l'objectif fixé. Ce dépassement découlait toutefois d'un événement très particulier : les conséquences financières de la décision n° 2017-644 du 21 juillet 2017 du Conseil constitutionnel, qui a clos le conflit opposant les collectivités locales et leurs groupements à l'Etat, à propos du mécanisme de neutralisation du montant de la TASCOT en vigueur entre 2012 et 2014. Après cette décision définitive, la métropole a été contrainte de renoncer à la restitution par l'Etat d'une somme de 28,8 M€, réclamée sous la forme de trois titres de recettes entièrement provisionnés, émis à la suite de trois jugements du tribunal administratif de Bordeaux. Leur annulation a été comptabilisée en charges exceptionnelles en 2018, alourdissant d'autant les dépenses réelles de fonctionnement de l'exercice.

²¹¹ La capacité de désendettement de Bordeaux Métropole était d'une année, en moyenne, entre 2014 et 2016.

Lors de la réunion de suivi du contrat²¹², l'EPCI a demandé au représentant de l'Etat d'exclure cette charge de l'assiette des dépenses à évaluer, en raison de son caractère exceptionnel et de sa couverture par une provision. Il a aussi proposé de neutraliser les dépenses consécutives à la nouvelle vague de transferts communaux (1,9 M€) et de mutualisation (2,6 M€), ainsi que d'actualiser l'objectif des dépenses relatives aux transferts départementaux (+1,62 M€), l'exercice 2018 étant le premier durant lequel ces compétences ont été assumées sur une année entière. L'Etat a répondu favorablement par un courrier du 27 juin 2019.

10.2.5 Des charges de gestion courante amplement impactées par les transferts de compétences et la mutualisation des services

Graphique n° 21 : La répartition et l'évolution des charges de gestion courante



Source : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Tableau n° 66 : La structure de coût des charges de gestion courante

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Evolution 2014 - 2018	structure moyenne 2014-2018	Var. annuelle moyenne 2015-2018
Charges à caractère général	83 791 323	80 377 956	124 864 748	137 337 834	141 645 400	156 869 929	69,0%	24,5%	20,8%
+ Charges de personnel	132 062 638	132 783 840	222 144 931	237 312 525	244 617 715	250 360 000	85,2%	41,8%	22,6%
+ Aides directes à la personne	0	0	0	0	364 571	590 094	NC	0,0%	NC
+ Subventions de fonctionnement	83 974 174	91 776 149	74 951 660	72 564 855	56 884 414	66 815 404	-32,3%	16,4%	-14,7%
+ Autres charges de gestion	66 249 343	67 369 718	71 323 237	70 121 753	71 962 849	72 952 464	8,6%	15,0%	2,2%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	11 012 656	10 862 685	7 982 257	12 242 195	9 937 730	9 649 454	-9,8%	2,2%	-2,9%
= Charges courantes	377 090 134	383 170 348	501 266 832	529 579 162	525 412 679	557 237 345	39,3%	100%	11,1%
Evolution	6 080 214	118 096 484	28 312 330	- 4 166 483	31 824 666				
Charges personnel / charges courantes	35,0%	34,7%	44,3%	44,8%	46,6%	44,9%	33,1%		10,4%
Intérêt et pertes de change / charges courantes	2,9%	2,8%	1,6%	2,3%	1,9%	1,7%	-35,2%		-12,6%
Par habitant	509	510	657	683	668	NC	31,2%		9,4%

Sources : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion, fiches MINEFI pour la population

²¹² Le contrat stipule la tenue, au minimum, d'une réunion annuelle sur les résultats obtenus.

10.2.5.1 Une augmentation de 39,3 % en quatre ans ramenée à 4,3 % après neutralisation du coût des charges transférées

Obtenues en ajoutant les charges d'intérêt et les charges de gestion, les charges courantes ont augmenté de 148,3 M€ entre 2014 et 2018 (+39,3 %), essentiellement sous l'effet des dépenses de personnel (+85,2 % ou +112,5 M€) et des charges à caractère général (+69 % ou +57,8 M€) : 80 % de ce surplus (118 M€) a été constaté en 2016, première année de mutualisation et de prise d'effet des transferts de compétences. L'alourdissement du poids relatif des dépenses de personnel dans le total des charges de gestion (+11,6 points entre 2014 et 2018) reflète la mise en place des services communs.

En 2017, rapportées à la population, les charges de fonctionnement de la métropole de Bordeaux, tous budgets confondus, dépassent de 125 € celles de la moyenne des 20 métropoles²¹³ (1 274 € contre 1 149 €). Comme l'ont souligné les deux derniers ordonnateurs dans leur réponse, l'écart reflète, au moins en partie, l'étendue de la mutualisation en nombre de communes et de domaines, avec l'addition de fonctions techniques et de services support.

Les services n'arrivent pas à chiffrer précisément l'impact des transferts sur ses charges, en raison d'effets croisés avec la mutualisation et le choix d'une organisation différente dans l'exercice des compétences. Concernant le volet départemental, seul le transfert de la voirie impacterait les charges, dans une proportion qui n'est pas estimée. Les autres interventions départementales devenues métropolitaines ne créeraient pas pour le moment de charges nouvelles.

L'évolution des dépenses imputables à l'action propre de la métropole peut être estimée en retranchant du total des charges, les estimations de charges retenues dans le calcul des attributions de compensation et dans la convention signée avec le département. Après retraitement, les charges courantes de gestion ont augmenté de 16 M€ entre 2014 et 2018, soit une hausse modérée de 1 % par an, en moyenne. Une analyse plus fine de l'évolution des charges à périmètre d'intervention constant nécessiterait, en plus, de neutraliser la croissance des charges, dont le financement incombe à la seule métropole. Mais cette information n'est pas disponible.

Tableau n° 67 : Les charges courantes hors charges à neutraliser

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Evolution 2014- 2018	Var. annuelle moyenne (2015-2018)
Charges courantes	377 090 134	383 170 348	501 266 832	529 579 162	525 412 679	557 237 345	39,3%	11,1%
- charges à neutraliser	-	1 990 739	121 579 323	121 372 934	132 179 649	126 896 839	NC	304,9%
dont transferts de charges communales	-	1 990 739	31 585 163	23 928 454	30 986 091	24 176 442	NC	149,7%
dont transferts de charges de mutualisation	-	-	89 994 160	93 299 348	95 666 715	97 193 554	NC	NC
dont transferts de charges départementales	-	-	-	4 145 132	5 526 843	5 526 843	NC	NC
Charges courantes après neutralisation	377 090 134	381 179 609	379 687 509	408 206 227	393 233 030	430 340 506	4,3%	1,0%

Sources : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion, tableaux FIJ « transferts communaux et départementaux » complétés par BM pour l'année 2018 et tableaux sur les attributions de compensation complétés par la métropole pour les autres années

²¹³ hors métropole de Lyon et Grand Paris

10.2.5.2 Une hausse de 17,5 %, entre 2014 et 2018, des charges de personnel, après neutralisation des charges transférées

Les charges de personnel (244,6 M€ en 2018 soit 46,6 % des charges courantes) ont augmenté de 85 % depuis 2014 (+112,6 M€). Après soustraction des compensations versées par les communes-membres et le département au titre des seules dépenses de personnel, la hausse observée entre les dépenses des deux exercices reste forte : +17,5 %.

Rapportées au nombre d'habitants, le montant des charges de personnel (tous budgets confondus) est 1,8 fois supérieur à la moyenne des 20 métropoles en 2017 (306 € contre 172 €) et 1,7 fois à la valeur de ce ratio en 2014 (178 €). Ces écarts témoignent du changement d'échelle induit par la mutualisation et les régularisations de compétences²¹⁴.

Tableau n° 68 : Détail des charges de personnel

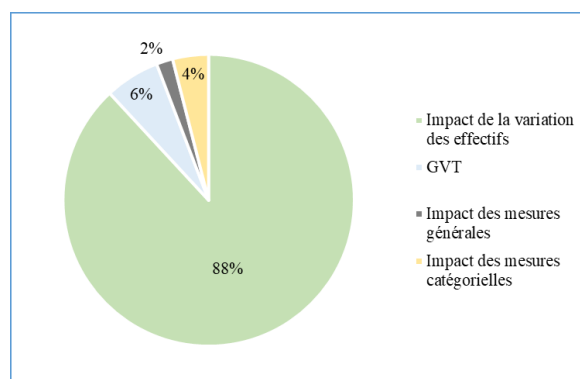
En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Var. annuelle moyenne (2015-2018)	Evolution 2014/2018
Rémunération principale	64 860 380	65 669 576	107 227 502	113 694 140	116 752 439	126 871 000	21,1%	80,0%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires	22 013 431	22 010 945	36 815 951	39 211 350	42 724 675	36 820 000	24,7%	94,1%
+ Autres indemnités	1 788 691	1 782 123	2 824 232	2 592 944	2 648 881	2 366 000	14,1%	48,1%
= Sous-total Personnel titulaire (a)	88 662 501	89 462 644	146 867 685	155 498 434	162 125 995	166 057 000	21,9%	82,9%
en % des rémunérations du personnel*	93,1%	93,4%	91,8%	91,2%	90,9%	91,5%	-0,9%	-2,3%
Rémunération principale	5 089 999	4 871 280	12 535 783	9 654 630	10 994 921	9 030 000	31,2%	116,0%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	-	-	-	3 236 325	3 838 170	2 906 000	N.C.	N.C.
+ Autres indemnités	-	3 642	-	97 216	111 374	96 000	N.C.	N.C.
= Sous-total Personnel non titulaire (b)	5 089 999	4 874 922	12 535 783	12 988 170	14 944 465	12 032 000	45,3%	193,6%
en % des rémunérations du personnel*	5,3%	5,1%	7,8%	7,6%	8,4%	6,6%	18,1%	56,8%
Autres rémunérations (c)	1 526 463	1 502 752	716 344	2 059 802	1 317 008	3 475 000	-4,3%	-13,7%
= Rémunération du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	95 278 963	95 840 317	160 119 812	170 546 407	178 387 468	181 564 000	23,0%	87,2%
- Atténuations de charges	59 136	63 591	70 401	121 708	108 321	40 000	19,4%	83,2%
= Rémunérations du personnel	95 219 826	95 776 727	160 049 411	170 424 699	178 279 147	181 524 000	23,0%	87,2%
Rémunérations du personnel	95 219 826	95 776 727	160 049 411	170 424 699	178 279 147	181 524 000	23,0%	87,2%
+ Charges sociales	34 218 917	34 507 793	57 693 315	61 425 384	61 680 738	63 579 000	21,4%	80,3%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	2 444 739	2 454 134	4 133 637	4 405 832	4 532 081	4 499 000	22,7%	85,4%
+ Autres charges de personnel	19 715	22 639	60 299	972 404	-	613 000	-100,0%	-100,0%
= Charges de personnel interne	131 903 198	132 761 293	221 936 662	237 228 319	244 491 967	250 215 000	22,6%	85,4%
Charges sociales en % des CP interne	25,9%	26,0%	26,0%	25,9%	25,2%	25,4%	-1,0%	-2,8%
+ Charges de personnel externe	159 440	22 548	208 270	84 207	125 748	145 000	77,3%	-21,1%
= total des charges de personnel	132 062 638	132 783 840	222 144 931	237 312 525	244 617 715	250 360 000	22,6%	85,2%
Charges de personnel par habitant	178	177	291	306	311	318	20,7%	74,4%
- Remboursement de personnel mis à disposition	44 465 156	45 590 028	45 799 772	49 730 210	47 318 340	49 827 000	1,2%	6,4%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	87 597 482	87 193 812	176 345 159	187 582 315	197 299 375	200 533 000	31,3%	125,2%
en % des produits de gestion	15,1%	15,2%	25,3%	26,6%	27,4%	28,1%	21,8%	81,2%
- Charges à neutraliser	-	-	66 373 797	69 945 851	89 484 209	89 841 750	NS	NS
dont transferts de ch communales	-	-	NC	NC	18 992 647	18 992 647	NC	NC
dont transferts de ch mutualisation	-	-	66 373 797	69 154 458	69 436 371	69 793 912	NC	NC
dont transferts de ch départementales	-	-	-	791 393	1 055 191	1 055 191	NC	NC
charges totales de personnel nettes des charges à neutraliser	132 062 638	132 783 840	NC	NC	155 133 506	160 518 250	5,3%	17,5%
charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD et des charges à neutraliser	87 597 482	87 193 812	NC	NC	107 815 166	110 691 250	7,3%	23,1%

Sources : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion, tableaux FIJ « transferts communaux et départementaux » complétés par BM pour l'année 2018 et tableaux sur les attributions de compensation complétés par la métropole pour les autres années, population de l'année 2017 reportée en 2018

²¹⁴ Le budget principal regroupe la plupart des dépenses de personnel de l'organisme.

10.2.5.2.1 Les facteurs d'augmentation

Graphique n° 22 : Évaluation des facteurs d'évolution de la masse salariale



Source : réponse des services de Bordeaux Métropole

a) La hausse des effectifs

Selon la métropole, la variation des effectifs expliquerait près de 88 % de l'augmentation de la masse salariale brute : outre l'intégration de 2 095 postes communaux et de 22,9 postes départementaux, les données transmises retracent la présence de 84 agents de plus à fin 2018. La mise en œuvre d'un plan propreté est notamment à l'origine de la création de 49 postes ainsi qu'un renforcement du recours à des saisonniers²¹⁵.

b) Les mesures générales et catégorielles

Les services évaluent à 6 % l'impact des mesures générales et catégorielles sur l'évolution de la masse salariale (6,7 M€), ce qui paraît probablement sous-estimé au regard des nombreuses décisions intervenues au cours de la période.

Jusqu'en 2016, deux mesures générales ont participé à la progression des salaires nets de plusieurs catégories d'agents sans qu'il soit possible d'en discerner l'impact : la répercussion des revalorisations du SMIC sur les salaires et sur les échelles indiciaires des agents de catégorie C particulièrement nombreux (68 % des agents permanents environ) ; et l'application du décret n° 2014-80 du 29 janvier 2014 qui réorganise les carrières des fonctionnaires territoriaux de catégorie C et ajuste la durée de certains échelons des premier et deuxième grades de la catégorie B (nouvel espace indiciaire). D'autres décisions générales contribuent à l'accroissement automatique de la masse salariale brute comme les majorations graduelles de plusieurs taux de cotisation : la part employeur de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) passée de 27,30 % au 31 octobre 2012 à 30,65 % en 2017 ; le taux de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) porté de 11,55 % en 2010 à 12,55 % en 2017 ; et la cotisation versée au fonds national d'aide au logement (FNAL).

A partir de 2017, deux autres mesures importantes ont commencé à porter leurs fruits : la revalorisation du point d'indice et la mise en œuvre du protocole « *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR).

²¹⁵ 7.2.2.1

Réalisée en deux temps (+0,6 % au 1^{er} juillet 2016 et +0,6 % au 1^{er} février 2017), la revalorisation du point d'indice a mécaniquement majoré les dépenses relatives au traitement annuel des agents titulaires de 0,9 % en 2017 par rapport à 2016, et de 1,2 % par rapport à 2015. Selon la métropole, elle a entraîné un surplus de dépenses de 0,5 M€ en 2016, et de 0,95 M€ en 2017. Une partie de ses effets ainsi que de ceux du protocole PPCR évoqués au paragraphe suivant a été neutralisée par la réduction du nombre de bénéficiaires de l'indemnité de garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) : 84 en 2017 contre 619 en 2014. Créée en 2018, cette indemnité est due aux agents dont l'évolution du traitement brut est inférieur sur quatre ans à celle de l'indice des prix à la consommation.

Commencée en 2016, la mise en œuvre du protocole PPCR devait s'étaler jusqu'en 2020. Visant à améliorer le déroulement de carrière des agents, l'accord fait évoluer les rémunérations en transférant sur la partie indiciaire une partie des rémunérations accessoires et en « repyramidant » progressivement les corps. Ce second volet se matérialise essentiellement par des revalorisations indiciaires en début et fin de carrière, par la suppression d'un grade au sein de la catégorie C au moyen de la fusion des échelles 4 et 5, afin de favoriser l'accès des agents concernés au sommet de leur corps ou cadre d'emplois, et par la création d'un niveau « hors classe » dans le corps des attachés d'administration territoriale.

Le décret n° 2017-1737 du 21 décembre 2017 a reporté les mesures de revalorisations indiciaires programmées au 1^{er} janvier 2018 ainsi que la deuxième phase du dispositif de transfert primes/points, prévue pour les fonctionnaires relevant de certains corps et cadres d'emplois de catégorie A ou de même niveau. Dans le cas d'une intercommunalité comme Bordeaux Métropole, l'application du protocole a eu nécessairement des effets significatifs en 2017, première année de revalorisation des carrières des agents de catégorie C (environ 70 % de l'effectif). Ils ont été évalués à 1,9 M€ en 2017 (charges comprises).

Autre mesure générale significative, le RIFSEEP a été déployé par deux délibérations du 6 juillet et du 21 décembre 2018. L'impact budgétaire de cette décision a été estimé à 0,7 M€ en 2018²¹⁶ et à 2 M€ en 2019 ; il devrait atteindre 3 M€ en année pleine, après extension de ce régime aux corps techniques (ingénieurs en chef, ingénieurs et techniciens).

c) Le glissement vieillesse technicité (GVT)

Tableau n° 69 : Évaluation du montant du GVT

Bordeaux Métropole - en €	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
GVT négatif ou effet de Noria			- 698 000 €	- 1 496 000 €	- 1 188 000 €	- 3 382 000 €
GVT positif	1 659 949 €	1 898 066 €	2 200 000 €	2 370 000 €	2 240 000 €	10 368 015 €
dont avanc. de grade	426 571 €	350 279 €	NC	NC	NC	776 850 €
dont avanc. d'échelon	1 233 378 €	1 547 787 €	NC	NC	NC	2 781 165 €
GVT global	1 659 949 €	1 898 066 €	1 502 000 €	874 000 €	1 052 000 €	6 986 015 €
GVT constaté dans les rapports des comptes administratifs	1,3%	1,0%	1,3%	1,0%	0,6%	5,3%

Source : Bordeaux Métropole

²¹⁶ Sur la base des effectifs présents en août 2018 et toujours là en décembre 2018

Le poids du GVT dans l'alourdissement de la masse salariale serait comparable à celui des mesures générales et catégorielles (6 %). Provenant du remplacement d'agents en fin de carrière²¹⁷ par des agents en début de carrière moins rémunérés, le GVT négatif, ou effet de noria, aurait atténué d'un tiers l'impact du GVT positif produit mécaniquement par les avancements d'échelon et de grade. En raison du changement de périmètre, l'organisme n'a pas pu isoler, à partir de 2016, au sein du GVT positif, la part due aux avancements de grade de celle provenant des avancements d'échelon.

d) Les effets des transferts de compétences et de la mutualisation

Globalisés, pour la plupart, au sein des autres facteurs d'accroissement de la masse salariale, les effets des transferts de compétences et de la mutualisation sont difficiles à identifier. Le seul impact particulier, sans lien avec le GVT, ni avec les mesures générales ou catégorielles, réside dans l'harmonisation des rémunérations et des avantages sociaux chiffrée à 2,5 M€. L'intégralité de ce montant n'est pas comptabilisée en dépenses de personnel car il inclut des avantages sociaux dont le versement est enregistré sur d'autres chapitres de dépenses.

Les rapports sur les comptes administratifs 2017 et 2018 soulignent que les nouvelles compétences, en particulier l'entretien de la voirie et des espaces verts, contraignent à recourir davantage aux emplois saisonniers, ce qui aurait occasionné sur l'exercice une dépense supérieure à la prévision (7,23 M€ pour un budget prévisionnel de 6,6 M€).

10.2.5.2.2 Des objectifs plus précis depuis la signature de la convention avec l'Etat

Les différents rapports d'orientations budgétaires annoncent les évolutions des charges de personnel en rappelant toujours le niveau du GVT prévu pour l'exercice (+1,3 % pour 2014 ; +1,2 % pour 2015 ; +1,01 % pour 2016 et 2017 ; +1 % pour 2018 et 2019). Depuis 2018 et la signature d'une convention avec l'Etat sur l'évolution des dépenses, les ROB énoncent des objectifs chiffrés en termes de recrutements jusqu'en 2022, à rebours des rapports précédents qui n'évoquaient que la notion de « *recrutements nécessaires* ».

Le ROB pour 2019 paraît retenir, sur la période 2019-2022, un objectif de recrutements en retrait par rapport à celui mentionné dans le rapport de l'exercice précédent : 115²¹⁸ contre 180 postes²¹⁹. Comme le souligne le paragraphe 7.5.3, Bordeaux Métropole n'a pas établi le plan « *d'adaptation des effectifs* », recommandé par le cabinet d'audit qui l'accompagne dans le pilotage de sa situation financière, ni réfléchi officiellement sur l'adéquation entre le niveau de ses effectifs et les services à rendre.

²¹⁷ voir taux de remplacement 8.1.3

²¹⁸ « 50 recrutements nets en 2020 (après 25 en 2019) puis 40 sur les deux exercices suivants ».

²¹⁹ « 50 recrutements nets en moyenne annuelle entre 2018 et 2020 puis 40 recrutements nets entre 2021 et 2022 ».

10.2.5.3 Une réduction de 2,8 % des charges de gestion courante, autres que les dépenses de personnel, après neutralisation des charges transférées

Tableau n° 70 : Les charges de gestion courante autres que les dépenses de personnel, après neutralisation des charges transférées

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Var. annuelle moyenne (2015-2018)	Evolution 2014 - 2018
Charges courantes hors charges de personnel	245 027 496	250 386 508	279 121 901	292 266 636	280 794 964	306 877 345	3,9%	14,6%
- charges à neutraliser	-	1 990 739	55 295 026	51 404 089	42 695 440	56 047 736	NC	NC
dont transferts de ch communales	0	1 990 739	31 674 663	23 905 460	11 993 444	24 176 442	NC	NC
dont transferts de ch mutualisation	0	0	23 620 363	24 144 890	26 230 344	27 399 642	NC	NC
dont transferts de ch départementales	0	0	0	3 353 739	4 471 652	4 471 652	NC	NC
Charges courantes hors charges de personnel sans les charges à neutraliser	245 027 496	248 395 769	223 826 875	240 862 547	238 099 524	250 829 609	-1,4%	-2,83%

Source : CRC - Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion, tableaux FIJ « transferts communaux et départementaux » complétés par BM pour l'année 2018 et tableaux sur les attributions de compensation complétés par la métropole pour les autres années

Après soustraction des compensations de charges retenues dans le calcul des AC et dans la convention signée avec le département, les charges courantes de gestion sont en recul de 6,9 M€ entre 2014 et 2018 (-2,8 %), grâce notamment à une réduction des subventions versées (-27,1 M€ ou -32,3 %) obtenue par une mesure de réorganisation interne. Ce repli n'est pas étonnant, au regard de la volonté de maîtrise des dépenses courantes, affichée dans tous les ROB de la période. A défaut d'élément permettant d'apprécier la dynamique des charges transférées, il ne paraît cependant pas satisfaire l'objectif affiché, depuis 2014, de réduire de 10 % les charges courantes « à périmètre constant ».

Les informations figurant dans les rapports de la CLECT et dans les délibérations relatives aux AC ne sont pas suffisantes pour neutraliser, par catégorie de charges courantes autres que les dépenses de personnel, les surplus de dépenses attachés aux transferts de compétences et à la création des services communs.

10.2.5.3.1 Les charges à caractère général

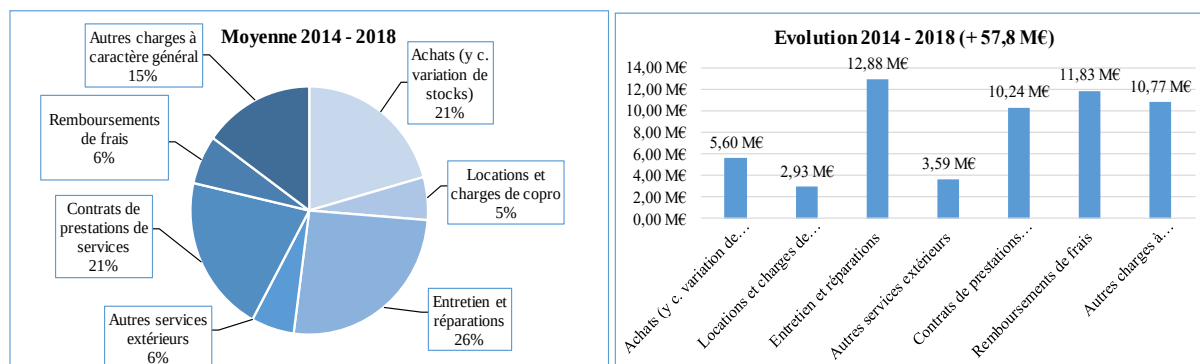
Tableau n° 71 : Détail du poste de charges à caractère général

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Var. annuelle moyenne (2015-2018)	Evolution 2014/2018
Charges à caractère général	83 791 323	80 377 956	124 864 748	137 337 834	141 645 400	156 869 929	20,8%	69,0%
Dont achats (y c. variation de stocks)	20 517 876	19 276 098	22 566 087	25 108 307	26 116 822	27 921 488	10,7%	27,3%
Dont crédit bail	-	-	210 698	577 478	725 397	597 465	NC	NC
Dont locations et charges de copropriétés	5 480 070	4 267 487	6 594 922	6 649 583	8 413 313	10 860 453	25,4%	53,5%
Dont entretien et réparations	22 538 710	21 677 833	30 867 252	35 341 288	35 422 389	36 368 133	17,8%	57,2%
Dont assurances et frais bancaires	1 538 618	1 016 772	1 459 777	1 595 590	1 748 593	1 925 066	19,8%	13,6%
Dont autres services extérieurs	5 081 604	5 431 352	6 514 648	6 939 359	8 676 569	10 899 490	16,9%	70,7%
Dont contrats de prestations de services	17 856 667	17 883 462	23 941 295	28 180 355	28 094 878	32 110 804	16,2%	57,3%
Dont honoraires, études et recherche	3 196 701	3 540 474	3 601 445	6 689 091	5 798 951	9 272 306	17,9%	81,4%
Dont publicité, publications et relations publiques	2 333 812	2 517 387	3 342 754	4 248 646	4 827 023	4 673 141	24,2%	106,8%
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	102 292	79 513	137 624	97 592	162 666	178 500	26,9%	59,0%
Dont déplacements et missions	706 976	679 253	603 587	765 635	571 569	613 000	-5,6%	-19,2%
Dont frais postaux et télécommunications	844 199	718 911	2 812 116	3 393 028	4 088 822	3 531 000	78,5%	384,3%
Dont remboursements de frais	-	30 654	17 522 015	13 030 837	11 832 588	12 596 603	628,1%	NC
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	3 593 798	3 258 759	4 692 378	4 722 085	5 165 821	5 322 480	16,6%	43,7%
Dont rabais, remises et ristournes	-	-	1 849	1 039	-	-	NC	NC
Transfert de charges de fonctionnement			-	-	-	-	N.C.	N.C.
- Remboursement de frais	15 723 323	14 466 530	16 725 584	14 009 155	15 933 335	15 708 368	3,3%	1,3%
= Charges à caractère général nettes des retraits de frais	68 068 000	65 911 426	108 139 164	123 328 679	125 712 065	141 161 561	24,0%	84,7%
en % des produits de gestion	11,77%	11,48%	15,52%	17,48%	17,49%	19,75%	15,1%	48,6%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les charges à caractère général se sont alourdies de 69 % en quatre ans (141,6 M€ en 2018, soit 27 % des charges de gestion courante). Nettes des remboursements de frais, qui enregistrent essentiellement les refacturations de frais et charges ou de taxes foncières aux budgets annexes, à Suez ou la Lyonnaise des eaux, elles s'élevaient à 125,7 M€ en 2018, après une augmentation de 84,7 % en quatre ans.

Graphique n° 23 : La répartition et l'évolution des charges à caractère général



Source : CRC d'après le logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Quatre catégories de dépenses, toutes concernées par les opérations de transferts, ont plus particulièrement concouru à la hausse globale de cette rubrique ²²⁰ :

- entretien et réparations (+12,88 M€) avec de fortes hausses des dépenses de maintenance (+7,9 M€ en quatre ans²²¹) ainsi que d'entretien de la voirie et des réseaux (+2,9 M€²²²) ;
- les remboursements de frais (+11,83 M€) : ils concentrent majoritairement les remboursements aux communes-membres pour des dépenses des services communs, prévus dans des conventions (16,5 M€ en 2016, 11,1 M€ en 2018) ;
- les achats (+5,6 M€) : troisième ensemble de dépenses en montant, ce poste regroupe des achats de fournitures, d'entretien et de petits équipements (9,6 M€ en 2018), de prestations de services (6 M€ en 2018), de carburant (5,2 M€ en 2018 soit 1,6 M€ de plus qu'en 2014), d'énergie (2,3 M€ en 2018), etc.
- les contrats de prestations de services (+10,24 M€) : la rémunération de la société gestionnaire de l'assainissement collectif au titre des eaux pluviales (17,2 M€) représente la moitié des dépenses depuis 2014. Depuis 2017, sont également identifiées les redevances non financières du contrat de partenariat du Grand stade (2,5 M€), etc.

²²⁰ Données issues des comptes de gestion de l'application CDG-D-SPL et ORC

²²¹ 6,4 M€ en 2014; 14,3 M€ en 2017

²²² 12,9 M€ en 2014, 15,8 M€ en 2018

En 2016, les sous-ensembles achats et contrats de prestations de services ont enregistré des dépenses exceptionnelles liées à l'organisation de l'Euro 2016 (participation versée à la ville de Bordeaux pour 0,3 M€, aménagement, conception, exploitation de la Fan zone pour 3,2 M€, etc.).

10.2.5.3.2 Un fort recul des subventions versées indolore pour les partenaires de la métropole

Tableau n° 72 : Détail du poste des subventions

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Var. annuelle moyenne (2015-2018)	Evolution 2014/2018
Subventions de fonctionnement	83 974 174	91 776 149	74 951 660	72 564 855	56 884 414	66 815 404	-14,7%	-32,3%
<i>Dont subv au budget annexe des transports (SPIC)</i>	<i>62 051 000</i>	<i>67 698 333</i>	<i>55 957 638</i>	<i>48 971 020</i>	<i>30 307 000</i>	<i>34 586 000</i>	<i>-49,0%</i>	<i>-51,2%</i>
<i>Dont subv autres établissements publics</i>	<i>8 125 811</i>	<i>10 607 551</i>	<i>4 212 587</i>	<i>7 419 329</i>	<i>8 989 708</i>	<i>9 781 874</i>	<i>41,9%</i>	<i>10,6%</i>
<i>Dont subv aux personnes de droit privé</i>	<i>13 797 363</i>	<i>13 470 265</i>	<i>14 781 435</i>	<i>16 036 908</i>	<i>17 587 705</i>	<i>22 447 530</i>	<i>9,3%</i>	<i>27,5%</i>
<i>Dont remises gracieuses</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>137 598</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>N.C.</i>	<i>N.C.</i>

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les subventions de fonctionnement versées ont diminué de 32,3 % depuis 2014 (-27,1 M€). Si la métropole a toujours manifesté, dans ses prévisions budgétaires, une volonté d'en réduire le total, l'objectif a été tenu par une révision du mode de calcul de la subvention d'équilibre accordée au budget annexe des transports. Il est rappelé qu'il est possible de verser une subvention d'équilibre à un service de transport public, nonobstant le caractère industriel et commercial de l'activité, en vertu de l'article L. 1221-12 du code des transports.

Représentant les trois-quarts de l'effort de subventionnement du budget principal jusqu'en 2016, son montant a reculé de 55 % entre 2015 et 2018. Depuis 2018, il est officiellement calé sur les besoins réels du budget annexe, ce qui devrait le maintenir à un niveau inférieur à 50 M€ jusqu'en 2021. Jusque-là, il était calculé à partir d'un forfait arrêté en 1995, corrigé de l'inflation et diminué des dépenses de travaux relatives à la construction du tramway, constatées sur les autres budgets²²³. Le ROB pour 2018 évoque une réévaluation à hauteur de 60 ou 70 M€ « d'ici à 2024 » pour « couvrir la dotation aux amortissements des immobilisations requises pour maintenir par ailleurs un réseau élargi et vieillissant ».

Tableau n° 73 : Évolution prévue de la subvention d'équilibre versée au budget des transports

2019	2020	2021	2022	2023
34 000	42 700	50 300	52 300	57 400

Source : ROB pour 2019

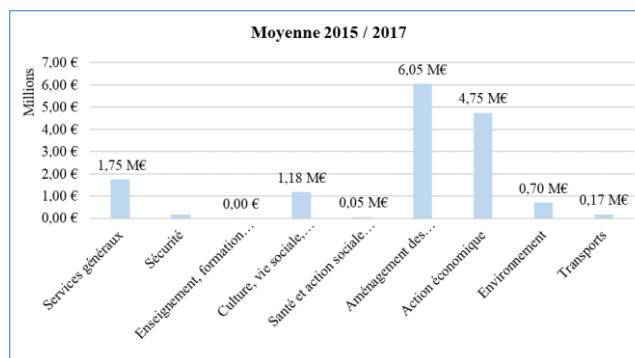
Les subventions accordées aux personnes de droit privé²²⁴, environ 215 organismes en 2015 et 270 en 2017, sont en augmentation de 27,5 % (+3,8 M€) entre 2014 et 2018. Trois organismes perçoivent les trois-quarts des aides : l'office du tourisme de Bordeaux devenu métropolitain en 2016 (1,9 M€ en 2016 puis 2,5 M€ en 2017), le comité des œuvres sociales du personnel (1,3 M€ en 2017) et l'agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine A'urba (4,4 M€ en 2017).

²²³ Exemples : les déviations de réseaux d'eaux pluviales et la reconstitution de places de stationnement à la charge du budget principal, ou encore les déviations des réseaux d'eaux usées à la charge du budget de l'assainissement

²²⁴ Les données de l'exercice 2014 n'étant pas dématérialisées et celles de 2018 n'étant pas encore disponibles à la date de l'instruction, les données exploitées concernent la période 2015-2017.

40,8 % des subventions accordées entre 2015 et 2017 concernent l'aménagement des territoires et l'habitat, 32 % l'action économique, 11,8 % les services généraux et 8 % la culture, la vie sociale, la jeunesse, les sports et les loisirs. Les conventions signées avec les organismes aidés, pour les subventions supérieures à 23 000 €, sont établies à partir de modèles qui permettent au comptable, en partenariat avec l'ordonnateur, d'opérer des contrôles allégés.

Graphique n° 24 : Répartition des subventions accordées aux personnes de droit privé par fonction



Source : CRC - application ORC d'après les comptes de gestion

Les subventions aux autres établissements publics (8,9 M€ en 2018) réunissent des subventions aux communes-membres (1,9 M€ par an depuis 2015 dont 1,2 M€ pour Bègles²²⁵), aux autres groupements (2,8 M€ dont 2,4 M€ pour le FSL) et aux établissements publics et services rattachés (régie des restaurants : 1,2 M€). Depuis 2016, le budget principal ne subventionne plus le budget annexe des déchets ménagers (5,5 M€ en 2014, 6,5 M€ en 2015).

10.2.5.3.3 Les autres charges

Tableau n° 74 : Détails des autres postes de charges hors personnel

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Var. annuelle moyenne (2015-2018)	Evolution 2014/2018
Aides directes à la personne (a)			-	-	364 571	590 094	N.C.	N.C.
Dont autres frais (pers âgées, stagiaires formation pro, bourses-prix-secours, cotisations pour tiers)			-	-	364 571	590 094	N.C.	N.C.
Aides indirectes à la personne (b)			-	-	-	-	N.C.	N.C.
Dépenses d'intervention (a+b)			-	-	364 571	590 094	N.C.	N.C.

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Var. annuelle moyenne (2015-2018)	Evolution 2014/2018
Contributions obligatoires (a)	60 880 148	61 933 083	64 234 075	62 874 538	63 799 835	64 796 800	1,0%	4,8%
Dont contribution au service d'incendie	57 968 142	58 315 951	58 899 110	59 370 303	60 035 251	60 797 700	1,0%	3,6%
Dont autres contributions obligatoires	2 912 005	3 617 132	5 334 965	3 504 235	3 762 951	3 999 100	1,3%	29,2%
Participations (b)	913 537	1 402 674	1 718 438	1 700 089	1 467 613	1 646 893	1,5%	60,7%
Dont organismes de regroupement (syndicats mixtes notamment)	913 537	1 402 674	1 718 438	1 700 089	1 467 613	1 543 893	1,5%	60,7%
Indemnités et frais des élus et des groupes d'élus (c)	3 160 363	2 916 228	3 017 947	3 061 579	3 030 909	3 577 366	1,3%	-4,1%
Dont indemnités (y c. cotisations) des élus	2 489 752	2 307 163	2 275 860	2 437 503	2 437 547	2 563 416	1,8%	-2,1%
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	103 073	85 277	132 035	122 890	118 935	350 000	11,7%	15,4%
Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus	567 538	523 789	500 356	501 186	474 427	663 950	-3,2%	-16,4%
Autres charges diverses de gestion (d)	1 295 295	1 117 732	2 352 777	2 485 547	3 664 492	2 391 405	48,6%	182,9%
Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif	-	-	-	-	-	-	N.C.	N.C.
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	80 430	34 993	41 028	216 497	209 554	-	81,6%	160,5%
Autres charges de gestion (a+b+c+d)	66 249 343	67 369 718	71 323 237	70 121 753	71 962 849	72 412 464	2,2%	8,6%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

²²⁵ Il s'agit du reversement à Bègles d'une redevance perçue sur ERDF, au titre du rachat de la régie municipale de concession et de distribution d'électricité de Bègles, pour 1 M€ jusqu'en 2021.

Les autres charges de gestion (+8,6 % entre 2014 et 2018 ou +5,7 M€) comprennent, à hauteur de 90 %, des contributions obligatoires dont la contribution au service incendie : représentant 85 % de la dépense en moyenne, celle-ci a augmenté de 3,6 % en quatre ans (+2,1 M€). L'autre hausse significative concerne les participations aux organismes de regroupement (+61 % en quatre ans ou +0,5 M€) : la métropole contribue principalement au syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise (SYSDAU, contribution de 0,6 M€), au syndicat mixte de protection contre les inondations de la presqu'île d'Ambes (SPIPA, 0,7 M€) ou encore au syndicat mixte pour le développement durable de l'estuaire de la Gironde (SMIDDEST).

10.2.6 L'investissement et son financement

10.2.6.1 Un volume de dépenses d'équipement de 1,5 milliards d'euros en cinq ans

Entre 2014 et 2018, les dépenses d'équipement réelles²²⁶ du budget principal se sont élevées à 1,5 Md€, soit 64 % du total de l'organisme, tous budgets confondus. Elles sont majoritairement constituées d'investissements directs (64 %), et à un degré moindre de versements de subventions (28 %) et de frais principalement d'études et de licences (8 %).

Tableau n° 75 : Les dépenses d'équipement du budget principal

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur 5 années	Evolution 2014/2018
Comptes administratifs							
Dépenses d'équipement	252 149 652	240 200 034	250 392 058	366 447 304	371 644 164	1 480 833 213	47,4%
dont dépenses directes d'équipement (c/21+c/23)	160 718 156	156 588 462	154 065 633	231 005 566	251 818 802	954 196 618	56,7%
dont subventions d'équipement (c/204)	77 270 614	71 179 807	83 854 930	104 004 622	84 689 587	420 999 560	9,6%
dont frais d'études, licences, concessions et assimilés (c/20 hors 204)	14 160 882	12 431 765	12 471 496	31 437 116	35 135 776	105 637 034	148,1%
ANAFI (données extraites du compte de gestion)							
Dépenses d'équipement	249 617 513	239 420 837	243 183 408	363 504 025	476 116 175	1 571 841 957	90,7%
dont dépenses directes d'équipement y compris frais d'étude...	172 196 917	168 226 275	160 661 037	260 636 286	284 597 355	1 046 317 869	65,3%
dont subventions d'équipement	77 420 596	71 194 562	82 522 371	102 867 739	191 518 819	525 524 088	147,4%
Ecart entre comptes administratifs et ANAFI							
Ecart avec Anafi*	2 532 139	779 197	7 208 650	2 943 279	-104 472 010	- 126 575 209	NS
dont apport actions Régaz à la SEML Bordeaux Métropole Energie					105 422 480		NS
Ecart avec Anafi net de cette opération	2 532 139	779 197	7 208 650	2 943 279	950 470	14 413 735	-62,5%
ANAFI (données extraites du compte de gestion) hors opération d'ordre BME-Régaz en 2018							
Dépenses d'équipement	249 617 513	239 420 837	243 183 408	363 504 025	370 693 695	1 466 419 477	48,5%
dont dépenses directes d'équipement y compris frais d'étude	172 196 917	168 226 275	160 661 037	260 636 286	284 597 355	1 046 317 869	65,3%
dont subventions d'équipement	77 420 596	71 194 562	82 522 371	102 867 739	86 096 339	420 101 608	11,2%

*écarts expliqués par des écritures d'ordre

Sources : ANAFI d'après les comptes de gestion, comptes administratifs et rapports des comptes administratifs

Les subventions d'équipement retracées dans les comptes de gestion comprennent une opération exceptionnelle qu'il convient d'écarter pour mesurer l'évolution des dépenses réelles : l'écriture d'ordre de 105,4 M€ passée, en 2018, au compte 204421 (subventions d'équipement en nature- personnes de droit privé - biens mobiliers, matériel et études) pour l'acquisition des actions de la nouvelle SEML Bordeaux Métropole Energie (BME) par apport d'actions Régaz. Accompagnée d'une recette d'ordre enregistrée au compte 1318 (autres subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables) et de deux mouvements au compte 261 (titres de participations), elle n'a pas eu d'impact sur l'équilibre budgétaire²²⁷.

²²⁶ Les dépenses d'équipement comprennent les immobilisations incorporelles, corporelles, en cours et les subventions d'équipement versées. Il s'agit des dépenses réelles d'investissement hors dépenses financières.

²²⁷ 4.5.1.3 et 10.2.6.3.1

Tableau n° 76 : Les principales dépenses d'équipement du budget principal par analyse des AP/CP

En €	AP votés	CP mandatés antérieurs à 2019	Reste à financer	Taux d'avancement
Prévention du risque inondation	39 084 000	18 790 481	20 293 519	48,1%
Réseaux eaux pluviales-schéma directeur, fonds d'intervention	41 195 194	17 162 313	24 032 881	41,7%
Ressource de substitution eau potable	65 291 700	1 735 454	63 556 246	2,7%
Aménagements de voirie intercommunale	108 378 484	37 067 917	71 310 567	34,2%
Réhabilitation du Pont de pierre	33 413 529	15 340 163	18 073 366	45,9%
Ponts J. Chaban Delmas (2016: fin)	187 371 614	187 371 614	-	100,0%
Ponts Simone Veil (anciennement Jean Jacques Bosc)	146 000 000	43 819 383	102 180 617	30,0%
Fonds d'intérêt communal (FIC)	167 822 382	100 132 685	67 689 697	59,7%
3ème phase Tramway	50 296 818	44 035 228	6 261 591	87,6%
Mise à 2x3 voies rocade phase 2	74 900 000	20 275 000	54 625 000	27,1%
Rénovation de l'Hôtel Communautaire	50 373 029	49 843 270	529 758	98,9%
Services opérés et infrastructures (pilotage numérique et locaux)	57 725 000	33 128 614	24 596 386	57,4%
SPL - opérations d'aménagement	68 375 676	7 821 726	60 553 950	11,4%
ZAC Saint Jean Belcier -Euratlantique (opération d'intérêt national)	64 840 000	37 224 000	27 616 000	57,4%
ZAC Garonne Eiffel	56 712 000	6 000 000	50 712 000	10,6%
Urbanisme opérationnel (Propramme d'aménagement d'ensemble PAE bassins à flots..., ZAC...)	109 335 301	62 249 377	47 085 924	56,9%
OIM Bordeaux Aéroport (opération d'intérêt métropolitain)	53 513 751	16 068 127	37 445 624	30,0%
Agglocampus - Convention de site	51 100 000	10 013 697	41 086 303	19,6%
Ligne à Grande Vitesse (LGV)	142 482 433	130 145 402	12 337 031	91,3%
Aquitanis production et réhabilitation	61 692 454	7 793 907	53 898 547	12,6%
Aide à l'équilibre d'opérations (part CUB,ex: Domaine de l'Estey, résidence Intergénérationnelle à Ambarès, - Ardillos, Robinson, rue Paul Langevin Bourranville 3 et chemin de Pagneau à Mérignac...)	175 400 000	106 921 595	68 478 405	61,0%
CODEV3 nature (espaces naturels, agriculture métropolitaine, connaissance nature)	5 801 884	2 205 065	3 596 819	38,0%
Grande salle de spectacle (Arena Floirac)	60 201 591	60 029 426	296 670	99,7%
<i>dont parking</i>	<i>10 904 500</i>	<i>10 779 995</i>	<i>124 505</i>	<i>98,9%</i>
Rénovation parc des expositions phase IA	25 500 000	25 500 000	-	100,0%
Equipements sportifs - création, restructuration	53 963 250	4 431 558	49 531 692	8,2%
Foncier pré-opérationnel -	60 266 300	15 945 538	44 320 762	26,5%
Action foncière	45 427 400	29 542 806	15 884 594	65,0%
Groupes scolaires en OAIM (opération d'aménagement d'intérêt métropolitain)	83 780 616	8 124 155	75 656 461	9,7%
OIM Inno Campus (opération d'intérêt métropolitain)	24 297 600	3 696 273	20 601 327	15,2%

Sources : rapports des comptes administratifs

10.2.6.1.1 Les dépenses directes d'équipement

Après deux années de recul entre 2014 et 2016 (-3,4 % entre 2014 et 2015 puis -1,5 % entre 2015 et 2016), les investissements directs sont ensuite repartis très fortement à la hausse : +57,6 % entre 2016 et 2017 puis +9,3 % entre 2017 et 2018. Trois domaines d'action concentrent 77 % des investissements directs de la période (819 M€ sur 1 059 M€) : la voirie (41 %), l'urbanisme et l'habitat (24 %), l'administration générale et les moyens des services (12 %).

Tableau n° 77 : Les investissements directs du budget principal par grand domaine

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur 5 années	Part par domaine d'action
Budget Principal TTC							
Cimetières	473 242	646 402	666 177	723 099	711 628	3 220 548	0,3%
Développement économique	14 465 209	12 484 681	7 169 691	8 309 535	11 402 743	53 831 860	5,1%
Enseignement	5 371 966	4 809 772	3 394 877	1 284 829	5 064 091	19 925 535	1,9%
Administration générale - moyens	14 142 184	11 862 462	20 581 488	41 787 610	44 236 696	132 610 440	12,5%
Urbanisme et Habitat	34 794 875	40 330 721	35 256 319	67 695 542	75 230 262	253 307 720	23,9%
Incendie et secours	1 039 790	923 579	1 284 558	1 269 835	1 408 445	5 926 206	0,6%
Halles et marchés	51 025	1 123 979	542 838	781 063	107 491	2 606 396	0,2%
Ordures ménagères (bâtiments compris)	-	-	-	-	-	-	0,0%
Assainissement pluvial	14 891 152	9 876 483	9 041 940	5 131 463	5 185 939	44 126 977	4,2%
Autres transports (transp. Fluviaux, maritimes, aériens, ferroviaire, routiers, nationaux)	3 222 760	2 373 017	901 667	3 646 707	2 788 817	12 932 968	1,2%
Transports (Aménagements de voirie)	3 397 094	6 079 821	7 920 689	13 286 832	4 042 207	34 726 643	3,3%
Voie	79 128 855	69 970 547	73 658 677	92 940 079	117 410 523	433 108 681	40,9%
Voie (bâtiments)	352 287	59 476	269 205	2 496 868	448 781	3 626 616	0,3%
Interventions sociales et santé	10 757	737 831	465 717	1 329 505	3 469 578	6 013 387	0,6%
Autres réseaux	1 094 010	1 182 442	1 555 907	4 850 048	3 966 993	12 649 399	1,2%
Eau et Préservation milieu naturel	2 103 831	3 727 624	3 171 910	16 688 464	11 449 581	37 141 410	3,5%
Eau Industrielle	-	-	-	-	-	-	0,0%
Non identifié	340 000	2 831 390	655 468	221 204	30 804	4 078 865	0,4%
Budget Principal - Total Investissements directs mandatés	174 879 038	169 020 226	166 537 128	262 442 682	286 954 578	1 059 833 652	100,0%
Evolution n+1/n		-3,4%	-1,5%	57,6%	9,3%		

Sources : comptes administratifs et rapports des comptes administratifs

Le ralentissement des investissements observé entre 2014 et 2016 tiendrait à des contraintes administratives, des aléas techniques, la remise en question de projets et de leur calendrier consécutivement au changement de mandature, et à la fin d'un cycle d'investissement (fin du pont Chaban-Delmas, financements de la liaison LGV Paris-Bordeaux, travaux de 1^{ère} phase de la rocade). Le regain à l'œuvre depuis 2016 procède des grands projets d'aménagement et de construction en cours : l'opération d'intérêt national Euratlantique, les opérations d'intérêt métropolitain *Bordeaux Aéroport* et *Bordeaux Innocampus*, l'aménagement du site des Bassins à flot, le programme « 50 000 logements », la construction du pont Simone Veil, les premiers paiements au titre du plan Campus, etc.

10.2.6.1.2 Les subventions d'investissement versées

Quatre domaines réunissent 77 % des interventions indirectes : l'urbanisme et les fonds de concours pour l'habitat (39 %), les transports de tous types (16 %), les parcs de stationnement (12 %) et les fonds de concours pour le développement économique (9 %).

Le caractère erratique des versements de subventions d'équipement et d'aides des fonds de concours est expliqué par le défaut de maîtrise des calendriers des projets ou encore par leur complexité, avec par exemple le report de la participation à la Cité du Vin ou la diminution de la contribution à la LGV Bordeaux-Tours.

La part de financement attribuée par Bordeaux Métropole dépend, pour chaque projet, de son contenu et de la qualité du bénéficiaire : les données transmises indiquent qu'elle est, en moyenne, égale à 29 % par projet en 2017 et 2018.

Tableau n° 78 : Les subventions d'équipement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur 5 années	Part par domaine d'action
Développement économique - fonds de concours	4 137 430	4 997 402	1 692 692	5 481 503	23 587 947	39 896 974	9,5%
Enseignement (fonds de concours lycées, collèges, enseignement supérieur)	2 817 160	2 124 960	48 000	5 174 000	6 577 000	16 741 120	4,0%
Administration générale - moyens	2 965	-	-	-	-	2 965	0,0%
Incendie et secours	-	194 341	33 562	43 660	128 771	400 334	0,1%
Cimetières	-	239 910	143 510	122 357	94 888	600 665	0,1%
Urbanisme et Habitat - fonds de concours	29 526 685	31 359 713	32 120 754	45 991 215	23 616 688	162 615 055	38,6%
Ordures ménagères et environnement	-	-	-	-	-	-	0,0%
Assainissement pluvial	507 839	2 475	-	-	-	510 313	0,1%
Autres réseaux (réseau métropolitain télécomm.)	-	228 504	49 603	98 410	12 500	389 017	0,1%
Transports fluviaux, maritimes, aériens, ferroviaire et routier (nationaux)	30 439 566	19 606 135	11 424 469	6 849 862	636 969	68 957 001	16,4%
Voirie (fonds de concours)	3 023 013	6 383 474	5 040 345	8 632 888	14 885 120	37 964 839	9,0%
Voirie (bâtiments)	-	-	-	-	4 288 674	4 288 674	1,0%
Eau & Asst. préservation milieu naturel	1 854 507	1 572 791	-	6 583 392	2 141 120	12 151 810	2,9%
Sports et Jeunesse et culture et divers	4 608 540	4 128 784	683 430	4 273 188	5 647 613	19 341 555	4,6%
Parcs de Stationnement (HT)	-	-	32 618 565	19 045 750	-	51 664 316	12,3%
Transports (Budget annexe) (Tramway)	-	-	-	-	-	-	0,0%
Transports (Budget annexe)	-	-	-	-	-	-	0,0%
Non identifié	352 907	341 320	-	1 708 397	3 072 299	5 474 922	1,3%
Budget principal - Total interventions indirectes	77 270 614	71 179 807	83 854 930	104 004 622	84 689 587	420 999 560	100,0%
Evolution n+1/n		-7,9%	17,8%	24,0%	-18,6%		

Sources : comptes administratifs et rapports des comptes administratifs

10.2.6.1.3 Le défaut d'effet de levier lié à la création de la métropole

Hormis les dépenses d'équipement directement liées à la mutualisation (aménagement de locaux, des postes de travail et développement numérique), l'organisme estime que la métropolisation n'a pas encore d'effet de levier sur sa politique d'investissement. En matière de réseau routier, les investissements en cours ou à venir portent surtout sur les 143 kilomètres de voies départementales transférées avant 2016, les routes départementales nouvellement transférées (130 km de voirie) se trouvant presque exclusivement en sections non urbaines ou en limite de territoire métropolitain. De nombreux projets sont déjà en cours sur les routes récupérées en 2007, 2012 et 2015 afin, en particulier, d'accroître la place laissée aux modes de déplacement doux et aux transports en commun.

Tableau n° 79 : État des dépenses d'investissement suite au transfert de compétences

COMPÉTENCE	DATE TRANSFERT	MANDATE 2015	MANDATE 2016	MANDATE 2017	MANDATE 2018	MANDATE 2019 au 30/04	TOTAL
Aire d'accueil des gens du voyage	01.01.2015	120 671,97	114 191,23	201 312,02	252 184,79	99 282,00	787 642,01
Infrastructures de charge des véhicules électriques	01.01.2015	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Réseaux de chaleur et de froid urbains	01.01.2015	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aires de stationnement	01.01.2015						
Politique de la ville	01.01.2015	0,00	500 000,00	739 032,00	971 500,00	0,00	2 210 532,00
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	01.01.2016	0,00	1 647 773,95	12 943 323,18	6 723 527,29	4 476 146,50	25 789 770,92
DECI	01.01.2016	0,00	34 284,66	713 073,84	704 379,01	85 642,07	1 537 379,58
Opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain	01.01.2016						
Habitat	01.01.2016						
Tourisme	01.01.2016	0,00	0,00	22 982,40	6 323,49	0,00	29 305,89
Parkings	01.01.2016	0,00	123 265,45	1 449 471,21	175 000,00	0,00	1 747 736,66
Aire de stationnement	01.01.2016						
Enseignement supérieur et recherche	01.01.2016	0,00	0,00	100 000,00	3 000 000,00	30 658,00	3 130 658,00
Equipements touristiques d'intérêt métropolitain	01.01.2017	0,00	0,00	3 089 531,25	23 550 123,17	63 338,00	26 702 992,42
Equipements culturels et sportifs d'intérêt métropolitain	01.01.2017	0,00	0,00	811 833,09	1 122 949,53	354 793,08	2 289 575,70
Routes départementales	01.01.2017						
Vélo	01.01.2018	0,00	0,00	0,00	205 268,39	94 330,36	299 598,75
Espaces dédiés à tout mode de déplacement	01.01.2018						
TOTAL		120 671,97	2 419 515,29	20 069 558,99	36 711 255,67	5 204 190,01	64 525 191,93

Source : les services de la métropole

Le détail des dépenses investies par compétence transférée est exposé dans le tableau précédent. Il en ressort qu'une somme de 64,5 M€ a été dépensée en tout, de 2015 à avril 2019, pour les différentes compétences transférées avec deux grands sous-ensembles : les équipements touristiques d'intérêt métropolitain (26,7 M€, principalement pour le tourisme fluvial et le Parc des expositions), et la nouvelle compétence GEMAPI (25,8 M€).

10.2.6.1.4 La forte augmentation des immobilisations financières en 2015

Le montant très élevé, en 2015, des dépenses relatives à des prises de participation ou à des investissements financiers (121 M€) tient au rachat pour 106,8 M€ des actions de la société anonyme d'économie mixte (SAEML) Régaz-Bordeaux, détenues par les communes-membres. Cette opération exceptionnelle s'inscrit dans la récupération par la métropole de la compétence concession de distribution publique de gaz, en application de l'article 71 de la loi MAPTAM²²⁸. Compte tenu du montant en jeu (104 M€), la ville de Bordeaux, principale actionnaire de Régaz (51 % du capital), a accepté que l'EPCI étale le paiement des actions rachetées sur deux exercices, sans majoration de prix : 53 M€ en 2015 et 51 M€ en 2016. Bien qu'oubliée à l'annexe du compte administratif, la « *facilité de paiement* » a été comptabilisée en 2015 sous la forme d'une « *autre dette* », prise en compte dans l'encours de dette enregistré au 31 décembre 2015.

10.2.6.2 Un endettement peu élevé jusqu'en 2018 appelé à progresser significativement

10.2.6.2.1 Un encours soutenable et comparativement peu élevé

Tableau n° 80 : La dette des différents budgets 2014-2019

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Variation 2014-2018		Variation 2014-2019		variation moyenne annuelle 2015-2018
							totale	par an	totale	par an	
Budget principal	268 551 245	306 312 732	227 641 514	315 559 239	338 631 821	602 664 229	26,1%	6,0%	124,4%	17,5%	3,4%
Budget annexe tenu en M14											
Ordures ménagères	10 215 836	8 998 026	7 743 911	6 457 202	5 137 381	3 778 381	-49,7%	-15,8%	-63,0%	-18,0%	-17,0%
Budgets annexes tenus en M4											
Transports	306 392 825	326 891 992	301 444 650	275 450 982	328 882 460	505 675 522	7,3%	1,8%	65,0%	10,5%	0,2%
Assainissement	19 605 484	17 323 074	15 019 349	12 693 348	10 694 066	9 350 366	-45,5%	-14,1%	-52,3%	-13,8%	-14,9%
Chauffage urbain*	1 618 675	1 292 630	5 769 155	5 176 568	4 588 442	4 062 492	183,5%	29,8%	151,0%	20,2%	52,5%
Eau industrielle	74 023	0	0	0	0	0	-100,0%	-100,0%	-100,0%	-100,0%	NS
Encours budgets M4	327 691 008	345 507 696	322 233 154	293 320 898	344 164 968	519 088 380	5,0%	1,2%	58,4%	9,6%	-0,1%
Encours tous budgets	606 458 089	660 818 453	557 618 579	615 337 339	687 934 170	1 125 530 990	13,4%	3,2%	85,6%	13,2%	1,3%
CAF brute consolidée tous budgets	287 638 924	322 961 802	342 330 260	281 878 759	272 539 977	272 539 977	-5,2%	-1,3%	-5,2%	-1,1%	-5,5%
Capacité de désendettement en années	2,1	2,0	1,6	2,2	2,5	4,1	19,7%	4,6%	95,9%	14,4%	7,2%

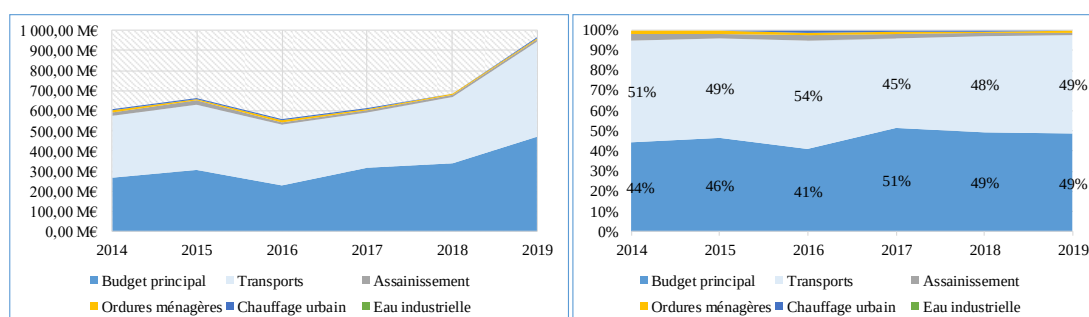
* dette hors avance du budget principal

Source : Anafi d'après les comptes de gestion et documents budgétaires 2019

En 2017, selon le site collectivites-locales.gouv.fr, l'encours par habitant pour l'ensemble des budgets ne représentait, à Bordeaux Métropole, que 53 % de l'encours moyen des 20 métropoles²²⁹ : 866 € contre une moyenne de 1 616 €. Même si l'encours du budget consolidé s'est accru de 72,6 M€ entre 2017 et 2018 (+12 %), il restait, à fin 2018, à un niveau très soutenable, avec une capacité de désendettement inférieure à trois ans.

Deux budgets polarisent, en moyenne, 96 % de l'encours : le budget principal (47 %) et le budget des transports (49 %). La part réelle de la dette imputable à l'activité des transports est plus élevée que celle de l'encours du budget annexe dans la mesure où le budget principal lui a attribué annuellement, une subvention de 53 M€ en moyenne entre 2014 et 2018, (265 M€ en quatre ans).

Tableau n° 81 : Évolution et composition de l'encours de la dette consolidée



Source : comptes de gestion

En 2019, l'encours de ces deux budgets s'est probablement accru très fortement : celui des transports pour continuer à financer la construction de la ligne D (Quinconces – Eysines - Saint-Médard-en-Jalles), et celui du budget principal en raison d'un très important programme d'investissement, avec une prévision de dépenses d'équipements plus de deux fois supérieure à la moyenne des années 2014-2018 (454 M€ contre une moyenne de 209 M€).

En tout, entre 2015 et 2017, en accompagnement des transferts de compétences et d'équipements, un encours de 134,6 M€ a été incorporé à la dette métropolitaine, dont deux emprunts d'un montant de 127,7 M€ pour le financement du Grand Stade : 119,2 M€ au titre du contrat de partenariat relatif à la construction, à la maintenance et à l'exploitation du Grand Stade²³⁰ et 8,5 M€ correspondant à la quote-part de l'emprunt contracté par la ville de Bordeaux pour financer une subvention de construction de 17 M€. L'encours résiduel de l'emprunt afférent au contrat de partenariat s'élevait à 112,7 M€ à fin 2018. Les montants des annuités sont figés jusqu'à l'échéance du contrat, en 2045. Les engagements autres que ceux du Grand Stade ont tous été remboursés par anticipation.²³¹

²²⁹ Hors Paris et Lyon

²³⁰ Il est rappelé que le contrat de partenariat était adossé à deux ressources pour un total de 124,2 M€ : un emprunt ayant fait l'objet d'une cession Dailly (capital initial de 114,3 M€) et des fonds propres du partenaire (9,9 M€). Voir rapport sur les soutiens publics à l'Euro 2016 en France (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-soutiens-publics-leuro-2016-en-france>)

²³¹ L'encours au 31 décembre 2015 inclut l'avance consentie par la ville de Bordeaux (51 M€) autorisant le report sur 2016 du règlement de la deuxième partie des titres Régaz. 10.2.6.1.4

Tableau n° 82 : La dette du budget principal

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Variation 2014- 2018	Variation 2014- 2019	variation moyenne annuelle 2015/2018
= Encours de dettes du BP au 31 décembre	268 551 245	306 312 732	227 641 514	315 559 239	338 631 821	602 664 229	26,1%	124,4%	3,4%
variation de l'encours au 31 décembre		37 761 487	-78 671 217	87 917 724	23 072 583	264 032 408	17 520 144	66 822 597	-15,1%
Nouveaux emprunts	20 242 000	50 221 270	0	0	50 000 000	291 000 000	147,0%	NC	
part des encours structurés autres que ceux à barrière simple sans effet de levier	2,69 %	2,35 %	2,11 %	1,14 %	0,71 %	NC	-73,6%	NC	-32,9%
encours/produits de gestion	46%	53%	33%	45%	47%	84%	1,4%	81,5%	-4,1%
encours par habitant*	362,48	407,65	298,16	407,21	430,68	755,57	18,8%	108,4%	1,8%
Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	42 123 006	64 521 908	29 305 503	31 147 670	26 900 323	26 828 335	-36,1%	-36,3%	-25,3%
Intérêts des emprunts	11 012 656	10 862 685	7 982 257	12 242 195	9 937 730	9 649 454	-9,8%	-12,4%	-2,9%
capacité de désendettement	1	2	1	2	2	4	46,8%	167,0%	8,8%
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	0	NC	NC	
- Var des autres dettes non financières (hors remboursement temporaires d'emprunts)	3 544	-50 600 245	50 286 944	12 891 893	27 094	139 257	664,5%	3829,5%	-108,1%
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	35 546 786	1 461 879	921 230	131 957 287	0	NC	-100,0%	NC	-100,0%
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA	325 491 048	277 608 999	211 648 009	167 684 245	129 745 044	NC	-60,1%	NC	-22,4%
= Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	-56 939 804	28 703 732	15 993 505	147 874 994	208 886 777	NC	-465,9%	NC	93,8%

*population collectivités-locales-gouv.fr jusqu'en 2017 (2018 et 2019 chiffres prévisionnels)

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion

10.2.6.2.2 Une stratégie prudente avec un encours faiblement risqué

L'encours total est faiblement risqué avec la présence d'un seul emprunt structuré sur le budget principal représentant moins de 1 % de l'encours de ce budget²³². Le rapport d'orientation budgétaire pour 2019 signale la présence à hauteur de 37,8 M€ d'emprunts à taux fixe à barrière simple. Selon le même document, l'encours total au 1^{er} janvier 2019 comprend 86 % d'emprunts à taux fixe.

Tableau n° 83 : Répartition de la dette par nature

Bordeaux Métropole au 31 décembre	2014	2015	2016	2017	2018
dont dette bancaire	88%	89%	89%	72%	78%
dont dette obligataire	6%	5%	5%	4%	3%
dont dette contractée dans des contrats de partenariat	6%	5%	6%	24%	19%
dont produits dérivés	0%	0%	0%	0%	0%
total	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Bordeaux Métropole

L'organisme exclut la souscription de produits dérivés et de crédits in fine jugés inopportuns au regard des « pics de remboursements » que génère ce type d'emprunt. Deux prêteurs détiennent environ 40 % de la dette (20 % chacun) : la banque postale, plusieurs fois retenue lors des dernières campagnes d'emprunts, et la banque européenne d'investissement (BEI) qui a apporté 200 M€, en décembre 2012, pour la réalisation de la troisième phase des travaux du tramway. Les fonds mobilisés sur cet emprunt ont tous été affectés au budget annexe des transports, par tranche annuelle, sur une période de trois ans, entre 2013 et 2015.

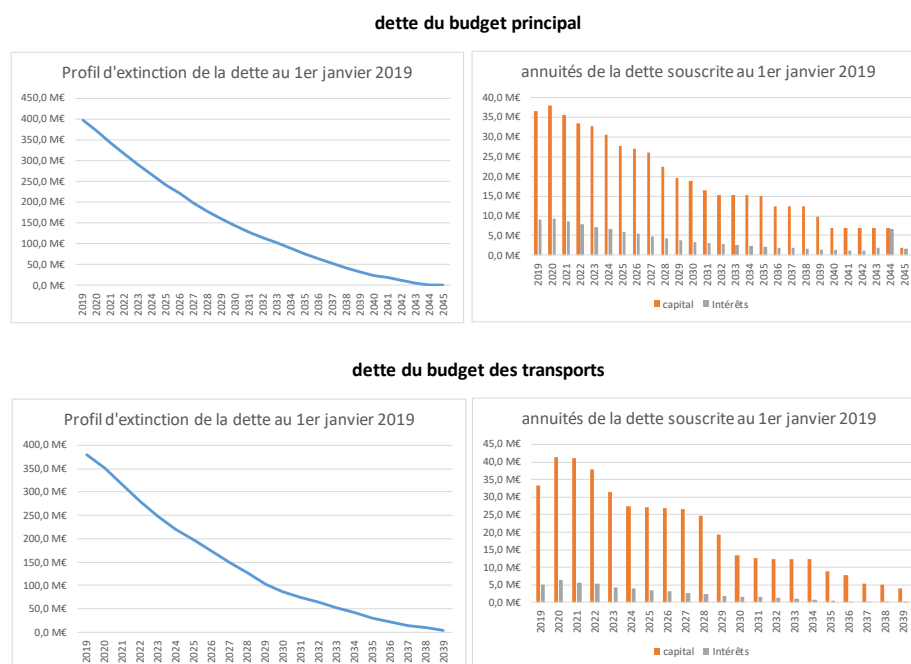
²³² Cet emprunt est classé en catégorie E3 selon la cotation retenue dans la charte Gissler, ce qui signifie qu'il recèle un niveau de risque important.

Outre le contrat de partenariat relatif au Grand Stade déjà mentionné, la métropole est signataire d'un second contrat complexe : un bail emphytéotique signé en 2009 en vue d'édifier et maintenir, sur un terrain métropolitain, l'immeuble Laure Gatet. Assimilé à un contrat de partenariat, ce contrat recouvre les prestations de conception, construction, équipement, financement et maintenance du bien. L'emprunt et les fonds propres ayant financé les travaux (35,5 M€) sont remboursables jusqu'en 2031 sous la forme de redevances financières rémunérées à taux fixe, et comptabilisées au compte 1675 (dettes afférentes aux METP²³³ et PPP²³⁴). Le capital restant dû s'élevait à 28 M€ au 31 décembre 2018²³⁵. Parmi les engagements de l'EPCI, ne figure qu'un crédit-bail provenant du transfert, dans le cadre de la compétence tourisme, du Palais des Congrès par la ville de Bordeaux. Avec un total de redevances dues de 7,1 M€ à fin janvier 2019 jusqu'au 30 octobre 2024, le montant de cet engagement est modique au regard de la taille de la métropole.

10.2.6.2.3 Les remboursements anticipés et le profil d'extinction de la dette

En plus de ceux issus des transferts²³⁶, l'EPCI a procédé, en 2014 et 2015, aux remboursements anticipés de dix emprunts dont le taux d'intérêt fixe était supérieur à 4 %. Le gain facial de ces opérations, obtenu en calculant la différence entre l'indemnité de remboursement anticipé et les intérêts restant dus, est évalué à 3,6 M€.

Graphique n° 25 : Dette du budget principal et du budget annexe des transports



Source : réponse 57 bis

²³³ Marché d'entreprises de travaux publics

²³⁴ Partenariat public-privé

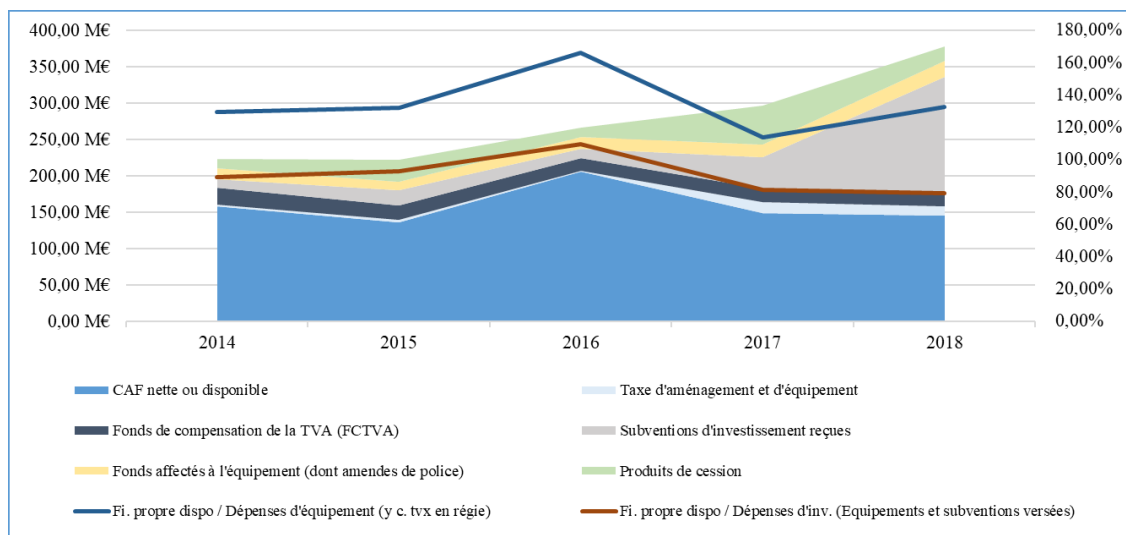
²³⁵ Le compte administratif indique que sur ces 28 M€, la majeure partie (25,6 M€) est rémunérée au taux de 5,11 % et le reliquat (2,4 M€), correspondant aux fonds propres du partenaire, au taux de 11,22 %.

²³⁶ 10.2.6.2

10.2.6.3 Le financement des investissements

10.2.6.3.1 Un financement propre disponible alimenté majoritairement par la capacité d'autofinancement nette

Graphique n° 26 : Le financement propre disponible²³⁷



Source : CRC, ANAFI d'après les comptes de gestion

En hausse de 69,4 % entre 2014 et 2018 (+155 M€), le financement propre disponible (hors emprunts) a couvert plus de 90 %, en moyenne, des dépenses d'investissement (dépenses et subventions d'équipement). Il est majoritairement alimenté par l'autofinancement net (57,2 % du total cumulé du financement propre disponible de la période).

La part des subventions d'investissement reçues a triplé entre 2014 et 2018 : 15 % du financement propre disponible en 2018 (159,2 M€ sur 378,4 M€) contre 5 % en 2014 (11,6 M€ sur 223,4 M€). Une partie de cette évolution reflète l'encaissement, depuis 2017, des ACI (21 M€ en 2017 et en 2018). L'ampleur du montant constaté en 2018 tient à la présence, en plus, d'une recette d'ordre de 105,4 M€, constatée au compte 1318 (autres subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables) au titre de l'acquisition des actions de la nouvelle SEML Bordeaux Métropole Energie (BME) par apport d'actions Régaz. Il est rappelé que cette opération a été neutre, au plan budgétaire.

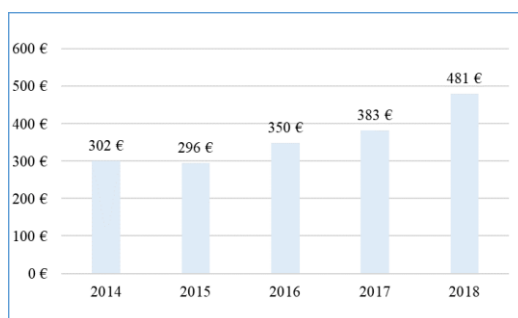
La taxe d'aménagement (TA) a remplacé au 1^{er} mars 2012 la taxe locale d'équipement (TLE). La part du produit conservée par la métropole a été multipliée par 5,8 entre 2014 et 2018 (+10,6 M€). D'abord fixé à 2,6 % dans l'objectif de garantir un produit équivalent à celui de la TLE, son taux a été porté à 5 % au 1^{er} janvier 2015, comme à Lille, Nantes et Nice, pour élever son rendement, sans revenir sur les exonérations accordées à sa création. A cette même date, la TA due pour une place de stationnement est passée de 52 € à 250 €.

²³⁷ Voir détail en annexe 6

En parallèle, le pacte fiscal et financier, délibéré le 30 octobre 2015 et la délibération du 18 décembre 2015 ont redéfini les modalités de répartition des produits avec les communes²³⁸. Le montant conservé en 2016 était en forte baisse du fait de la régularisation des versements aux communes des parts de TLE et TA des années 2014 et 2015. L'année 2017 est la première année pour laquelle l'impact du changement de taux se constate (encaissement de 21,2 M€ contre 7,3 M€ en 2016).

Avec des volumes annuels variables, les cessions ont rapporté 130,5 M€ entre 2014 et 2018 grâce, principalement, à des cessions de parcelles, tels que : en 2014, le règlement par une entreprise de la deuxième partie du prix d'acquisition du terrain de la ZAC *La Berge du Lac* (9 M€) ; en 2016, la cession à la ville de Bordeaux de l'ex-terrain de la fourrière ou encore la vente d'un grand terrain pour l'opération d'aménagement des Bassins à flot ; en 2017, la vente à une SAS²³⁹ d'aménagement de lots dans le cadre de la ZAC (30,6 M€ HT) ; etc. Les services ont indiqué que les cessions d'actifs ne sont pas traitées comme des variables d'ajustement budgétaires, mais répondent en priorité à des besoins opérationnels ou fonciers.

Graphique n° 27 : Financement propre par habitant



Source : CRC, ANAFI d'après les comptes de gestion, fiches Minefi pour la population

10.2.6.3.2 Un besoin de financement prioritairement couvert en mobilisant le fonds de roulement

Tableau n° 84 : Le besoin de financement des investissements

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Cumul sur 5 années
Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-25 987 053	-95 097 016	-50 563 099	-84 629 276	-111 007 471	-336 282 792	-367 283 915
+/- Solde des affectations d'immo.	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	959 558	140 298	-1 534 397	-579 116	137 249	-464 505	-876 408
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-25 027 495	-94 956 718	-52 097 495	-85 208 392	-110 870 222	-336 747 297	-368 160 323
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	20 242 000	50 221 270	0	0	50 000 000	291 000 000	120 463 270
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-4 785 495	-44 735 448	-52 097 495	-85 208 392	-60 870 222	-45 747 297	-247 697 053

Source : CRC- ANAFI d'après les comptes de gestion

Le besoin de financement de la période (368 M€) a été couvert à hauteur des deux-tiers par mobilisation du fonds de roulement, en vue de ne pas surcapitaliser les encours.

²³⁸ 5.4.2.1.2.

²³⁹ Société par actions simplifiée

10.2.6.4 La situation bilancielle

Malgré sa réduction, le niveau du fonds de roulement net global n'appelle pas de réserve dans la mesure où il représente encore, à fin 2018, 30 jours de charges courantes. Ajouté au besoin en fonds de roulement (BFR)²⁴⁰, il concourait à dégager, à fin 2018, une trésorerie nette supérieure à 100 jours de charges courantes.

Tableau n° 85 : L'analyse bilancielle

En € / en jours	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014 / 2018	Var annuelle moyenne (2014-2018)
Fonds de roulement net global	290 867 292	246 264 529	194 564 803	109 356 411	48 486 189	-83,3%	-41,8%
en nbre de jours de charges courantes	282	235	144	77	34	-87,8%	-47,3%
Besoin en fonds de roulement global	-111 091 728	-129 721 138	-70 047 877	-65 865 773	-102 100 466	-8,1%	-7,7%
en nbre de jours de charges courantes	-108	-124	-51	-45	-71	-34,0%	-16,9%
Trésorerie nette	401 959 020	375 985 667	264 612 680	175 222 184	150 586 655	-62,5%	-26,3%
en nbre de jours de charges courantes	389	358	193	121	105	-73,1%	-33,7%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Bordeaux Métropole, qui dispose depuis de longues années de contrats de financement à long terme (CLTR) n'a pas eu recours à des lignes de trésorerie depuis 2009²⁴¹. L'encours des CLTR s'élevait à 17,46 M€ à la fin de l'exercice 2018.

10.3 Les deux principaux budgets annexes

10.3.1 Le budget annexe des transports urbains de voyageurs

10.3.1.1 La structure du réseau

Le réseau de transports urbains de voyageurs s'appuie principalement sur trois lignes de tramway, quatre à partir de fin 2019, et sur 14 lignes de bus structurantes dénommées « *Lianes* » assurant une fréquence de passage de dix à quinze minutes : 9 voyages sur 10 sont effectués sur ces lignes, dont 2 voyages sur 3 sur le seul réseau du tramway, le plus long de France (59 km à fin 2017). En 2018, le nombre de voyageurs transportés, tous services confondus (tram, bus, prêts de vélos²⁴², bus-bateaux, etc...) a atteint 167,6 millions dont 105,5 millions par le seul service de tramway. Depuis 2012 (119 millions), le nombre de voyageurs s'est accru de 41 %²⁴³.

10.3.1.2 Une activité déléguée

Le budget annexe retrace l'exploitation du réseau, dans le cadre d'une délégation de service public, et les opérations d'investissement.

²⁴⁰ Quand il est négatif comme ici, le BFR fournit de la trésorerie. Il est rappelé que le BFR correspond à la différence entre des recettes à court terme attendues (stocks et crédit clients) et des dettes à court terme non encore décaissées (crédits fournisseurs, dettes fiscales et sociales).

²⁴¹ Pendant toute leur durée de vie, les CLTR offrent, dans la limite du capital non amorti, la faculté de rembourser, de manière temporaire et lorsque le volant de trésorerie le permet, tout ou partie du capital. Le client peut tout aussi bien mobiliser à nouveau les fonds dès que la situation de trésorerie le nécessite.

²⁴² Le parc de vélos proposés à la location (Vcub) se compose de 2 000 vélos dont 1 000 à assistance électrique.

²⁴³ Données tirées des rapports des délégataires

Au travers du contrat de délégation entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et qui se terminera le 31 décembre 2022, l'autorité organisatrice de la mobilité qu'est Bordeaux Métropole a confié à l'entreprise Keolis l'exclusivité de l'exploitation du service public de transport de voyageurs sur son territoire. Le contrat recouvre plus précisément l'exploitation de tous les réseaux (tramways, bus, bus de transport des personnes à mobilité réduite, navettes fluviales), du système de vélos en libre-service ainsi que le fonctionnement des parcs-relais et pôles d'échange, les tarifs restant du ressort du conseil métropolitain.

Le risque d'exploitation et le risque commercial sont, aux termes du chapitre 10 du contrat, assumés par le délégataire par le biais, pour le premier risque, d'une rémunération arrêtée à l'avance et correspondant à un forfait de charges révisable, et pour le second, d'objectifs de recettes. Le montant du premier forfait de charges arrêté au contrat est actualisé par la voie d'avenants pour tenir compte des évolutions du réseau. Au cours de la période, ce forfait (231 M€ en 2018) a été augmenté de 2,6 % par an. Le délégataire recouvre pour le compte de la métropole les recettes tarifaires et les recettes annexes du service qu'il lui reverse mensuellement.

Précisant l'offre de service de référence et le niveau de qualité de service attendu avec des objectifs chiffrés assortis de bonus-malus financiers, le contrat assigne, en plus, au délégataire trois obligations relatives aux équipements :

- l'entretien des biens fournis par la métropole et lui appartenant (matériels roulants, infrastructure du tramway, dépôts, etc.) dans les limites fixées au contrat ;
- le renouvellement de certains équipements selon un plan d'investissement prévisionnel annexé au contrat (vélos du réseau en libre-service, outillages, véhicules de service, informatique non industrielle, etc.) ;
- la prise en charge des investissements relatifs à l'extension du système de vélos en libre-service ainsi que certaines opérations de gros entretiens et réparations (GER), principalement sur les rames de tramways, et sur une gamme d'autobus urbains.

Sur l'ensemble du contrat, le total de dépenses d'équipement à la charge du délégataire est estimé à 56 M€²⁴⁴.

10.3.1.3 Un programme d'investissement ambitieux toujours en cours

Entre 2014 et 2018, les dépenses d'équipement réelles du budget annexe se sont élevées à 546 M€, soit 30 % des dépenses réelles de l'organisme tous budgets confondus. Les données des comptes administratifs indiquent que les trois-quarts des dépenses d'équipement se rapportent au tramway et à son réseau.

²⁴⁴ Information donnée par le directeur général de la direction générale des mobilités

Tableau n° 86 : Les dépenses d'équipement du service

	2014	2015	2016	2017	2018	Total des dépenses
Données ANAFI						
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	160 496 902	100 106 520	55 628 737	78 594 381	151 167 387	545 993 927
Données des comptes administratifs en €*						
Transports - hors réseau tramway	9 361 338	36 767 312	26 615 870	24 933 933	47 363 075	145 041 527
Tramway	162 005 157	64 433 804	28 636 471	54 848 485	105 718 406	415 642 323
Total	171 366 495	101 201 116	55 252 341	79 782 417	153 081 480	560 683 850
Données des comptes administratifs en %						
Transports - hors réseau tramway	5%	36%	48%	31%	31%	26%
Tramway	95%	64%	52%	69%	69%	74%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* contrairement à celles inscrites aux comptes de gestion, les données des comptes administratifs ne sont pas nettes des annulations de mandats et des désinvestissements

Sources : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion et rapport sur le compte administratif pour 2018

La période a été jalonnée par l'exécution d'une grande partie des travaux de la troisième phase d'extension du réseau de tramway : commencée en 2008, son coût global est d'environ 1 Md€ dont 920 M€ ont été enregistrés sur le budget annexe des transports publics, 50 M€ sur le budget principal et 49 M€ sur le budget annexe de l'assainissement collectif :

Tableau n° 87 : Travaux de la troisième phase financés par le budget annexe

Intitulé	mandaté 2008 à 2014	mandaté 2015	mandaté 2016	Mandaté 2017	Mandaté 2018	CP (=crédits de paiement) 2019	CP 2020	CP 2021	CP 2022	CP 2023	total dépenses attendues	Subventions Grenelle prévues
AP de Projet: Tramway Phase 3	442 780 034	63 249 450	27 377 061	54 157 229	131 201 886	146 483 077	15 592 357	8 485 222	25 143 175	5 410 149	919 879 640	79 260 000,00
Extension des lignes ABC	265 845 545,67	23 337 417,94	5 058 862,82	6 413 773,51	1 762 724,00	3 383 000,00	974 221,00	0,00	6 222 385,00	0,00	312 997 929,94	36 400 000,00
Ligne D	8 670 616,49	2 094 878,16	1 937 688,90	24 625 947,69	78 436 806,00	83 321 300,00	2 983 719,00	150 000,00	1 697 568,00	0,00	203 918 524,24	23 970 000,00
Extension Ligne C (Quinconces-Eysines avec une première mise en service partielle en décembre 2019 jusqu'au Bouscat)	1 270 998,60	1 055 111,14	1 526 483,05	17 082 635,76	22 289 944,00	8 094 600,00	2 750 714,00	0,00	12 615 962,00	0,00	66 686 448,55	5 290 000,00
Renforcement de l'Offre	13 275 350,91	1 174 718,45	630 294,37	578 526,00	3 073 623,00	5 364 500,00	4 465 216,00	0,00	0,00	0,00	28 562 228,73	1 890 000,00
Extension ligne C vers Blanquefort	48 129 891,50	21 308 995,84	15 141 967,01	5 290 850,20	973 387,05	610 078,00	383 056,00	0,00	4 607 260,00	0,00	96 445 485,60	11 710 000,00
Centre de Maintenance	28 036 791,17	4 743 572,85	944 358,29	3 849,38	155,00	0,00	220 431,00	0,00	0,00	5 410 148,70	39 359 306,39	
Matériel Roulant (2315)	77 550 839,91	9 524 622,79	2 016 802,22	109 859,00	24 571 587,00	44 890 000,00	3 815 000,00	2 905 000,00	0,00	0,00	165 383 710,92	
Aléas								5 430 222,00			5 430 222,00	
Commande artistique		10 133,32	120 604,00	51 787,55	93 660,00	819 599,13					1 095 784,00	

Sources : la métropole –DG mobilités –réponse 133

En 2018 et 2019, des premières dépenses relatives à de nouveaux projets ayant reçu l'aval du conseil métropolitain ont aussi été engagées. Ces projets dont l'enveloppe de financement est estimée de 651 M€ sont les suivants :

- la mise en service en 2023-2024 d'une première ligne de BHNS entre Saint-Aubin-du-Médoc et la gare SNCF de Bordeaux sur 21 km (150 M€²⁴⁵) ;
- trois projets d'extension de lignes de tramway :
 - la ligne A vers l'aéroport (80 M€) avec une date de mise en service annoncée pour 2022 ;
 - la ligne D jusqu'à Saint-Médard-en-Jalles (86 M€) à horizon 2024 ;

²⁴⁵ 4.3.5

- la ligne B vers Gradignan, annoncée pour 2026 (135 M€) ;
- la construction, pour 2026, d'un nouveau tronçon de tramway entre le CHU et Gradignan desservant Thouars (200 M€).

En tout, le PPI 2018 a programmé sur les exercices 2018 à 2022, un effort d'investissement de 694 M€ au titre des transports en commun dont 686 M€ pour le seul budget annexe. Ce montant forme le quart environ des dépenses répertoriées dans ce document qui intègre aussi les opérations exécutées par des tiers. Il est probable que les dépenses réalisées seront très en-deçà des prévisions, du fait des retards récurrents constatés dans le montage de ces projets, inhérents à leur complexité technique et juridique²⁴⁶.

Même si les dépenses d'équipement du service sont éligibles à des prêts de la banque européenne d'investissement (BEI)²⁴⁷, la quasi-totalité de leur financement définitif incombe à la métropole : selon les informations communiquées par la direction générale des transports publics, les subventions de l'Etat obtenues pour les travaux de la troisième phase ne couvrent que 8,6 % du programme. Les données des comptes de gestion confirment la modicité des concours publics extérieurs, avec un total de subventions d'équipement (30 M€) versées entre 2014 et 2018 égal à 5,5 % des dépenses de la période.

10.3.1.4 Des dépenses de maintenance et de renouvellement à programmer avec plus de précision compte tenu des montants en jeu

Dans leur réponse commune, les deux derniers ordonnateurs ont confirmé qu'à ce programme d'investissement, viendront s'ajouter des dépenses de maintenance et de renouvellement de l'ensemble des composantes patrimoniales du réseau de transports publics, réévaluées à 150 M€ au PPI 2019 sur la période 2020-2025 : 61,8 M€ pour l'acquisition d'autobus, 66,7 M€ pour le tramway (39,7 M€ pour la rénovation des rames et 27 M€ de travaux de maintenance et d'entretien du réseau), 12 M€ de travaux sur les bâtiments d'exploitation et 9,5 M€ de travaux sur les parcs-relais de bus. Leur volume, qui traduit un changement soudain d'échelle par rapport aux dépenses de même nature identifiées au PPI 2018, est tel qu'il paraît difficilement réalisable sans renoncer à des projets d'investissements nouveaux.

Tableau n° 88 : Détail des dépenses de maintenance et de renouvellement inscrites au PPI 2019

En K€	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total 2020-2025
Acquisitions d'autobus	14 500,00	8 880,00	11 550,00	1 300,00	15 075,00	15 430,00	9 625,00	61 860,00
Travaux sur bâtiment d'exploitation	2 383,36	2 000,00	2 000,00	2 000,00	2 000,00	2 000,00	2 000,00	12 000,00
Maintenance entretien tramway	4 685,29	5 950,00	5 000,00	4 000,00	4 000,00	4 000,00	4 000,00	26 950,00
Rénovation rames	-	-	-	700,00	13 000,00	13 000,00	13 000,00	39 700,00
Parc-relais bus	2 699,26	2 000,00	1 500,00	1 500,00	1 500,00	1 500,00	1 500,00	9 500,00
Total	24 267,91	18 830,00	20 050,00	9 500,00	35 575,00	35 930,00	30 125,00	150 010,00

Source : réponses aux observations provisoires

²⁴⁶ En 2014, le tribunal administratif de Bordeaux avait annulé la déclaration d'utilité publique (DUP) des travaux de la ligne D.

²⁴⁷ La BEI a consenti un prêt de 200 M€ pour le financement des travaux de la troisième phase. 10.2.6.2.2

Tableau n° 89 : Détail des dépenses de maintenance et de renouvellement inscrites au PPI 2018

En K€	2018	2019	2020	2021	2022	Total 2018-2023	Total 2023 et suivants
Acquisitions d'autobus	8 235,00	4 125,00	9 704,60	10 000,00		32 064,60	-
Travaux sur bâtiment d'exploitation	2 400,00	2 866,16	1 583,53			6 849,69	-
Maintenance entretien tramway	2 000,00	3 670,00	2 030,00	2 040,00		9 740,00	-
Parc-relais bus	700,00	970,00	500,00	420,00		2 590,00	-
Total	13 335,00	11 631,16	13 818,13	12 460,00	-	51 244,29	-

Source : CRC d'après le PPI 2018

Le ROB pour 2018 annonçait la nécessité d'augmenter la dotation aux amortissements d'ici 2024 pour financer les dépenses de maintenance. De l'ordre aujourd'hui de 50 M€ par an, le document laissait entendre qu'il conviendrait de l'abonder d'au moins 30 M€²⁴⁸.

La réponse aux observations provisoires annonce que les services sont en train d'élaborer une proposition de stratégie de gestion patrimoniale du tramway à partir d'une étude et d'audits du patrimoine. A cette occasion, il apparaît indispensable de réexaminer la pertinence des durées d'amortissement des matériels roulants, pour tenir compte non seulement de normes mais également des degrés d'usure observés.

Constatant l'ampleur de l'actualisation opérée dans le PPI 2019, la chambre recommande d'accorder aux dépenses de maintenance et de renouvellement du réseau et du matériel roulant une attention encore plus soutenue et plus constante qu'auparavant en les détaillant sur un horizon plus long de dix années : annexé au PPI, celui-ci pourrait être porté à la connaissance du conseil de métropole pour y être débattu et éclairer les élus dans la conduite de la politique d'investissement.

Recommandation n°13. Programmer les dépenses de maintenance et de renouvellement du réseau et du matériel roulant sur une période de dix ans, après un réexamen de la pertinence des durées d'amortissement appliquées.

²⁴⁸ Soit la différence entre la subvention d'équilibre aujourd'hui versée (30 M€) et celle anticipée à horizon 2024.

10.3.1.5 Un chiffre d'affaires en forte augmentation mais procurant une part toujours minoritaire des recettes du service

Tableau n° 90 : L'autofinancement du budget des transports

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (prévisionnel)	Evolution 2014/2018		Variation annuelle 2015-2018
							Totale	par an	
+ Chiffre d'affaires	60 813 599	66 789 301	71 890 616	76 450 255	86 147 853	84 258 155	41,7%	9,1%	8,9%
dont transport de voyageur	58 362 141	64 435 546	68 577 224	76 436 515	83 770 707	82 000 000	43,5%	9,5%	9,1%
+ Ressources fiscales nettes	156 018 360	165 317 100	171 799 290	179 108 900	184 028 477	185 066 909	18,0%	4,2%	3,6%
dont Versement de transport	157 489 617	166 648 158	173 136 206	175 668 008	182 389 935	183 251 015	15,8%	3,7%	3,1%
dont compensation liée au relèvement du seuil des personnes assujetties au versement transport	0	0	0	3 440 893	1 858 612	1 815 894	NC	NC	NC
= Produit total	216 831 959	232 106 401	243 689 906	255 559 156	270 176 330	269 325 064	24,6%	5,7%	5,2%
- Consommations intermédiaires	214 239 549	210 024 445	215 679 256	228 379 936	234 375 144	245 868 925	9,4%	2,3%	3,7%
dont forfait charges reversée à l'exploitant	208 394 424	206 772 144	209 078 674	224 600 000	230 783 510	239 964 250	10,7%	2,6%	3,7%
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	642 862	672 987	424	513	1 000	0	-99,8%	-80,1%	-88,6%
= Valeur ajoutée	1 949 547	21 408 970	28 010 227	27 178 707	35 800 186	23 456 139	1736,3%	107,0%	18,7%
- Charges de personnel	3 300 901	3 391 629	3 342 162	3 668 343	3 546 929	3 990 000	7,5%	1,8%	1,5%
+ Subvention d'exploitation perçues	432 829	315 773	499 605	597 182	806 778	370 000	86,4%	16,8%	36,7%
- Subventions d'exploitation versées	706 855	755 381	71 974	928 534	828 561	1 134 848	17,2%	4,1%	3,1%
+ Autres produits de gestion	29	74 073	787	1 195	4 845 601	5 000 000	NS	NS	NS
- Autres charges de gestion	0	15 884	180 000	70	1	0	NS	NS	NS
= Excédent brut d'exploitation avant subventions d'équipement versées	-1 625 351	17 635 923	24 916 583	23 180 138	37 077 073	23 701 291	2181,2%	118,5%	28,1%
- Subventions d'équipement versées	0	0	0	0	0	0	NS	NS	NS
= Excédent brut d'exploitation	-1 625 351	17 635 923	24 916 583	23 180 138	37 077 073	23 701 291	2181,2%	118,5%	28,1%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-6 256 944	-7 661 521	-6 471 139	-5 886 365	-6 507 218	-6 591 220	4,0%	1,0%	-5,3%
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	64 144 116	73 629 821	47 207 394	43 951 201	25 161 642	28 911 856	-60,8%	-20,9%	-30,1%
dont subvention d'équilibre versée par le budget principal	62 051 000	67 698 333	55 957 638	48 971 020	30 307 000	34 000 000	-51,2%	-16,4%	-23,5%
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices	56 261 821	83 604 223	65 652 838	61 244 974	55 731 497	46 021 927	-0,9%	-0,2%	-12,6%
en % du produit total	25,9%	36,0%	26,9%	24,0%	20,6%	17,1%	-20,5%	-5,6%	-17,0%
- Impôts sur les bénéfices et assimilés	0	0	0	0	0	0	NS	NS	NS
= CAF brute	56 261 821	83 604 223	65 652 838	61 244 974	55 731 497	46 021 927	-0,9%	-0,2%	-12,6%
en % du produit total	25,9%	36,0%	26,9%	24,0%	20,6%	17,1%	-20,5%	-5,6%	-17,0%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

10.3.1.5.1 Une augmentation de 28 % en quatre ans des recettes de transport de voyageurs

Tableau n° 91 : Répartition des recettes d'exploitation par grande catégorie

	2014	2015	2016	2017	2018	Total période
Chiffre d'affaires	21%	21%	24%	25%	28%	24%
Ressources fiscales nettes	54%	53%	56%	59%	60%	56%
Subvention d'équilibre versée par le budget principal	22%	22%	18%	16%	10%	17%
Autres	3%	4%	2%	0%	2%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Sources : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion et comptes administratifs

Le chiffre d'affaires n'apporte que 24 % du total des recettes du service entre 2014 et 2018. Jusqu'en 2016, sa contribution au total des produits était plus faible que celle de la subvention d'équilibre du budget principal. Elle ne cesse de s'accroître depuis pour atteindre 28 % en 2018, grâce au dynamisme de la fréquentation et aux relèvements tarifaires. Ainsi, les recettes de transport de voyageurs, qui forment 97 % du chiffre d'affaires en moyenne (83,8 M€ en 2018), ont augmenté de 43,5 % en quatre ans (+9,5 % par an), à un rythme plus rapide que le forfait de dépenses réglées au délégataire (+2,6 %) : elles représentent d'ailleurs en 2018, 36 % de leur total, soit 8 points de plus qu'en 2014.

Après une progression de 20 % en deux ans (+27,23 millions de voyageurs), la fréquentation, hors vélos en location, est en avance de trois ans par rapport aux prévisions du contrat de délégation, y compris après actualisation. Les objectifs contractuels sont manifestement ajustés en retenant un rythme de progression plus lent que la tendance à l'œuvre au cours des derniers exercices.

Tableau n° 92 : Évolution des objectifs de fréquentation

En millions de voyageurs	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Objectif avenant 1	135,38	140,38	147,72	152,61	157,13	161,43	164,15
Objectif avenant 5		140,43	147,98	152,54	158,81	163,43	166,54
Objectif avenant 6			148,38	153,69	160,09	164,80	167,99

Sources : documents contractuels sur la fréquentation

Sans surprise, le tramway génère l'essentiel de la croissance, avec une hausse du nombre de voyageurs de 9,9 % par an entre 2015 et 2018²⁴⁹. Deux facteurs expliqueraient l'accélération de la fréquentation : la mise en service récente de tronçons de lignes de tramway très attendue et l'extension du stationnement payant. Selon une enquête réalisée auprès des usagers, 8,5 % des habitants des quartiers où le stationnement payant a été instauré abandonnent la voiture pour un autre mode de transport, et 20 % des automobilistes qui venaient dans ces quartiers changent de mode de transport. La même enquête indique que dans un cas sur deux, ces personnes recourent aux transports en commun.

Tableau n° 93 : La fréquentation du réseau Transport Bordeaux Métropole (TBM)

En millions de voyageurs et en %		2016		2017		2018		Evolution 2016/2018 globale / an	
Tram	ligne A	33,88	25%	37,58	25%	40,52	24%	20%	9%
	ligne B	31,17	23%	33,81	23%	36,13	22%	16%	8%
	ligne C	21,27	15%	25,38	17%	28,90	17%	36%	17%
	Total tram	86,32	63%	96,77	65%	105,55	64%	22%	11%
Bus		51,42	37%	52,66	35%	59,44	36%	16%	8%
Navette fluviale		0,32	0%	0,36	0%	0,40	0%	23%	11%
Total voyageurs		138,06	100%	149,80	100%	165,38	100%	20%	9%

Sources : rapport du délégataire 2017 et communiqué de presse pour 2018

Le rapport d'observations définitives du 30 septembre 2014, consacré aux transports publics de voyageurs, relevait que la tarification était, en 2009 et 2010, « *plutôt favorable aux usagers titulaires d'abonnements tout public, en particulier d'abonnements annuels* », avec des écarts significatifs par rapport aux tarifs moyens des réseaux de transports urbains desservant, en France, plus de 250 000 habitants : -1,86 € pour l'abonnement hebdomadaire, -0,68 € pour l'abonnement mensuel et -6,22 € pour l'abonnement annuel, en 2011.

Conformément à l'objectif retenu au contrat de délégation de 2015, les tarifs sont actualisés chaque année de 3 % environ par le conseil métropolitain, en moyenne annuelle, y compris en 2019. Depuis le début de la mandature, le prix du titre de transport pour un voyage a été majoré de 21 %, en passant de 1,40 € à 1,70 €.

²⁴⁹ Selon le rapport d'activité du délégataire pour 2017, la fréquentation du réseau de tramway a connu une hausse de 8,5 % entre 2015 et 2016.

Une étude comparative produite par le délégataire montre que le réseau TBM continue à proposer une tarification plutôt attractive, à l'exception des tarifs seniors²⁵⁰, de l'abonnement mensuel pour les jeunes et du ticket 1 voyage.

Tableau n° 94 : Comparatif des tarifs par type de titres

Ville	Titres occasionnels					Pass Jeune			Cité Pass			Pass Senior		
	1 voyage	2 voyages	10 voyages	1 jour	7 jours	Hebdomadaire	Mensuel	Annuel	Hebdomadaire	Mensuel	Annuel	Hebdomadaire	Mensuel	Annuel
Bordeaux	1,70 €	3,10 €	13,20 €	4,70 €	13,70 €	9,60 €	33,10 €	236,40 €	13,70 €	48,40 €	487,20 €	10,40 €	37,90 €	363,60 €
Lyon	1,90 €		17,30 €	6,00 €			31,80 €	318,00 €	19,80 €	64,00 €	704,00 €		32,00 €	352,00 €
Marseille	1,70 €	3,40 €	14,00 €	5,20 €		14,50 €	36,70 €	220,00 €	14,50 €	48,50 €	468,00 €		48,50 €	468,00 €
Lille	1,65 €		14,45 €	4,90 €	16,75 €		29,00 €	296,40 €		58,00 €	612,00 €		29,00 €	296,40 €
Nice	1,50 €		10,00 €	5,00 €	15,00 €		20,00 €	145,00 €		40,80 €	326,50 €		32,00 €	256,00 €
Toulouse	1,70 €		13,70 €	6,10 €	15,30 €		15,30 €	153,00 €	15,30 €	51,00 €	510,00 €		15,30 €	153,00 €
Nantes	1,70 €		15,30 €	5,60 €			40,00 €	276,00 €		68,00 €	607,00 €		36,00 €	336,00 €
Toulon	1,40 €		10,00 €	3,90 €	9,90 €		21,00 €	174,00 €	9,90 €	36,50 €	345,00 €		36,50 €	345,00 €
Grenoble	1,60 €		14,50 €	5,30 €			15,00 €	150,00 €		57,80 €	578,00 €		30,40 €	273,60 €
Strasbourg	1,70 €	3,40 €	13,20 €	4,50 €			26,60 €	266,00 €		50,80 €	508,00 €		26,60 €	239,40 €
Rouen	1,70 €		14,50 €	5,10 €			27,50 €	247,50 €		55,00 €	495,00 €		27,50 €	247,50 €
Montpellier	1,60 €		10,00 €	4,30 €	17,10 €		29,12 €	196,00 €		55,64 €	481,50 €		55,64 €	321,00 €
Rennes	1,50 €		14,50 €	4,10 €	17,90 €	13,50 €	32,60 €	326,00 €		51,30 €	513,00 €		30,60 €	306,00 €
St-Etienne	1,40 €		10,00 €				37,00 €	285,00 €		47,00 €	442,00 €			312,00 €
Orléans	1,60 €	3,20 €	14,00 €	3,90 €			30,60 €	262,00 €		43,00 €	443,40 €			264,60 €
Moyenne	1,62 €	3,28 €	13,24 €	4,90 €	15,09 €	12,53 €	28,35 €	236,75 €	14,64 €	51,72 €	501,37 €	10,40 €	33,69 €	302,27 €
Ecart Bdx/moy	0,08 €	0,18 €	0,04 €	0,20 €	1,39 €	2,93 €	4,75 €	0,35 €	0,94 €	3,32 €	14,17 €	-	4,21 €	61,33 €
% écart moyenne	4,7%	-5,3%	-0,3%	-4,1%	-9,2%	-23,4%	16,7%	-0,1%	-6,4%	-6,4%	-2,8%	0,0%	12,5%	20,3%

Source : étude Keolis

10.3.1.5.2 Le versement transport, première ressource fiscale de l'organisme, apportant plus de la moitié des recettes du service

Tableau n° 95 : Les ressources fiscales nettes

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018	
						Totale	Par an
Versement de transport	157 489 617	166 648 158	173 136 206	175 668 008	182 389 935	16%	4%
en % des ressources d'exploitation	55%	53%	57%	57%	60%	9%	2%
+Compensation liée au relèvement du seuil des personnes assujetties au versement transport	0	0	0	3 440 893	1 858 612	NS	NS
- Restitution de la taxe Versement de transport	1 471 257	1 331 058	1 336 917	0	220 070	-85%	-38%
= Ressources fiscales nettes	156 018 360	165 317 100	171 799 290	179 108 900	184 028 477	18%	4%
en % des ressources d'exploitation	54%	53%	56%	59%	60%	11%	3%

Sources : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion et comptes administratifs

Première ressource fiscale de l'organisme²⁵¹, tous budgets confondus (30 % du total), le « versement destiné aux transports en commun » dit versement transport (VT) est dû par les employeurs de plus de 11 salariés (9 jusqu'au 31 décembre 2015), publics ou privés, dont l'établissement est situé dans le périmètre d'une autorité organisatrice de transport (AOT). Elle est prélevée par l'URSSAF au titre des cotisations sociales pour être reversée aux AOT. Le taux peut être modifié chaque année avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier ou 1^{er} juillet. L'article L. 2333-67 du CGCT qui plafonne le taux à 1,75 % lorsque la population est supérieure à 100 000 habitants, prévoit deux possibilités de majoration qui permettent de le porter à 2 % : une première majoration de 0,05 %, applicable sans condition particulière, et une seconde de 0,2 % quand l'intercommunalité compte une ou plusieurs communes touristiques.

²⁵⁰ L'écart tiendrait, selon la métropole, à un seuil d'applicabilité plus précoce (60 ans à Bordeaux Métropole au lieu de 65 ans dans les autres grands réseaux).

²⁵¹ Devant la CFE (123,4 M€), la taxe d'habitation (109,2 M€) et la TEOM (96 M€). voir graphique 10.1

Par une délibération du 22 octobre 2010, la communauté urbaine de Bordeaux a choisi de retenir le taux maximum de 2 %, toujours en vigueur. Porté par la croissance des emplois dans l'agglomération, le produit de la taxe est en forte hausse sur la période (4 % par an entre 2014 et 2018).

Depuis 2016, le VT est complété par une compensation de la perte de ressources due à l'élévation du seuil d'assujettissement à cette taxe décidée par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016. Bordeaux Métropole a perçu, en 2017, la compensation pour l'exercice en cours mais aussi pour le précédent (2016), ce qui explique l'importance du montant encaissé : 3,4 M€ soit 1,7 M€ par exercice.

10.3.1.5.3 L'affectation d'une nouvelle recette en 2018 et la baisse de la subvention d'équilibre

L'article R. 2333-120-18 du CGCT impose aux communes qui ont instauré le forfait de post-stationnement (FPS) d'en rétrocéder les produits à l'EPCI lorsque, comme Bordeaux Métropole, celui-ci exerce l'intégralité des compétences en matière d'organisation de la mobilité, de parcs et aires de stationnement, sur la totalité des voies et de la voirie. En vertu de l'article R. 2333-120-19, cette ressource vient financer « *les opérations destinées à améliorer les transports en commun ou respectueux de l'environnement et de la circulation.* » Ces dispositions ont pour la première fois été mises en œuvre en 2018, avec le reversement des produits des forfaits de post-stationnement (FPS) collectés par les communes ayant rendu le stationnement payant sur leur territoire (Bordeaux, Mérignac, Pessac et Talence) et après déduction des coûts de mise en œuvre²⁵². Ceux-ci sont venus abonder le budget annexe, par simple rattachement budgétaire d'un montant prévisionnel, sans être affectés à des opérations précises par délibération, comme paraît l'exiger l'article R. 2333-120-18²⁵³.

La subvention d'équilibre, déterminée à partir d'une méthode forfaitaire officiellement abandonnée en 2018, a longtemps été déconnectée des besoins du budget : avec un montant supérieur sur toute la période à la CAF²⁵⁴ nette, elle a constitué une recette d'investissement qui a permis au budget annexe de moins recourir à l'endettement. Elle est appelée vraisemblablement à s'accroître d'ici trois ans pour financer les dépenses d'entretien et de renouvellement du réseau.

Tableau n° 96 : Subvention d'équilibre rapportée à la CAF brute et à la CAF nette

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014-2018
Subvention d'équilibre du budget principal	62 051 000	67 698 333	55 957 638	48 971 020	30 307 000	-51%
Part de cette subvention dans la CAF brute	110%	81%	85%	80%	54%	-51%
Part de cette subvention dans la CAF nette	164%	125%	139%	139%	104%	-37%

Sources : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion et comptes administratifs

²⁵² Comme l'autorise l'article L. 2333-87 du CGCT

²⁵³ « Une délibération de l'établissement public détermine avant le 1^{er} octobre de chaque année l'affectation de ces recettes à des opérations définies à l'article R. 2333-120-19. »

²⁵⁴ Capacité d'autofinancement.

Pour la deuxième fois après 2017, le compte de liaison entre le budget principal et le budget annexe des transports présentait un solde débiteur de 26,8 M€ (27,4 M€ en 2017) : celui-ci est constitutif d'une ressource de financement, en principe temporaire, qui vient s'ajouter à la subvention annuelle.

10.3.2 Le budget annexe des déchets ménagers

Bordeaux Métropole est compétente pour collecter et traiter dans ses installations la plupart des déchets des ménages, mais pas les déchets industriels, ni les déchets d'activités de soins à risque infectieux des patients en auto traitement (DASRI). Les activités correspondantes, dont les investissements nécessaires au traitement des déchets, sont individualisées au sein d'un budget annexe à caractère administratif dont la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) apporte, en moyenne, 84 % des recettes de gestion. Le service des déchets ménagers est celui qui emploie le plus d'agents : 957 selon le compte administratif 2018 soit 17 % de l'effectif. Il est rappelé que la collecte des déchets ménagers est directement assurée par les services de la métropole mais pas le retraitement des déchets ménagers²⁵⁵.

Bénéficiaire d'une subvention en provenance du budget principal en 2014 et en 2015, l'équilibre de ce budget annexe n'a jamais soulevé de difficulté durant la période sous revue.

Tableau n° 97 : L'autofinancement du budget annexe des déchets ménagers

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (Provisoire)	Evolution 2014/2018		Variation annuelle 2015-2018
							Totale	par an	
Ressources fiscales propres	81 499 147	83 687 300	91 458 744	93 446 032	96 285 259	98 627 673	18,1%	4,3%	4,8%
+ Ressources d'exploitation	12 856 631	13 543 417	6 800 378	7 161 267	8 851 084	6 743 800	-31,2%	-8,9%	-13,2%
= Sous-total produits "flexibles" (a)	94 355 778	97 230 717	98 259 122	100 607 299	105 136 343	105 371 473	11,4%	2,7%	2,6%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 216 816	8 650 416	7 563 322	7 470 938	7 721 676	7 006 650	48,0%	10,3%	-3,7%
= Sous-total produits "rigides" (b)	5 216 816	8 650 416	7 563 322	7 470 938	7 721 676	7 006 650	48,0%	10,3%	-3,7%
= Produits de gestion(A)	99 572 595	105 881 133	105 822 444	108 078 237	112 858 019	112 378 123	13,3%	3,2%	2,1%
Charges à caractère général	50 381 039	47 930 547	48 718 125	48 125 817	48 902 823	53 398 974	-2,9%	-0,7%	0,7%
+ Charges de personnel	38 326 756	39 322 136	39 288 087	42 050 572	39 268 878	41 100 000	2,5%	0,6%	0,0%
+ Subventions de fonctionnement	25 245	45 735	101 534	96 378	140 090	298 834	454,9%	53,5%	45,2%
+ Autres charges de gestion	7 725 173	7 695 691	8 067 274	8 620 044	8 877 121	9 380 516	14,9%	3,5%	4,9%
= Charges de gestion (B)	96 458 213	94 994 109	96 175 020	98 892 810	97 188 912	104 178 324	0,8%	0,2%	0,8%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 114 381	10 887 024	9 647 423	9 185 426	15 669 106	8 199 799	403,1%	49,8%	12,9%
en % des produits de gestion	3,1%	10,3%	9,1%	8,5%	13,9%	7,3%	344,4%	45,2%	10,6%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-331 148	-285 179	-261 305	-229 210	-185 840	-161 400	NS	NS	NS
+ Autres produits et charges excep. Réels (jusqu'en 2017)	-74 399	-115 662	12 947	-592 658	28 263	-59 200	NS	NS	NS
= CAF brute	2 708 834	10 486 183	9 399 066	8 363 558	15 511 530	7 979 199	472,6%	54,7%	13,9%
- Annuité en capital de la dette	1 193 594	1 223 651	1 255 095	1 287 989	1 322 401	1 358 600	10,8%	2,6%	2,6%
= CAF nette ou disponible (C)	1 515 240	9 262 532	8 143 971	7 075 569	14 189 129	6 620 599	836,4%	74,9%	15,3%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

10.3.2.1 Des recettes de TEOM qui ont progressé significativement après 2016 et un relèvement conséquent des taux

Le territoire de la CUB puis de la métropole est divisé en trois secteurs, en fonction de la fréquence de la collecte, avec pour chacun d'entre eux, un taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) particulier :

- le secteur de fréquence hebdomadaire 2 ou 1+1 (une collecte des déchets non recyclables et une collecte des déchets recyclables) ;

²⁵⁵ 4.6.2

- le secteur de fréquence 3 ou 2+1 (deux collectes des déchets non recyclables et une collecte des déchets recyclables) ;
- le secteur de fréquence 6 ou 5+1 (cinq collectes des déchets non recyclables et une collecte des déchets recyclables).

Les taux d'imposition en vigueur depuis 2005 ont été substantiellement relevés dans une délibération du 25 mars 2016.

Tableau n° 98 : Les taux de TEOM

	Jusqu'en 2015	Depuis 2016	Variation
Fréquence 2	6,61%	7,18%	8,62%
Fréquence 3	8,26%	8,69%	5,21%
Fréquence 6	8,27%	9,31%	12,58%

Source : délibération du 25 mars 2016

Tableau n° 99 : Répartition des produits par fréquence

	2014	2019	Variation
Fréquence 2	4,86%	4,56%	-6,24%
Fréquence 3	86,58%	87,80%	1,40%
Fréquence 6	8,55%	7,64%	-10,66%
Total	100,00%	100,00%	0,00%

Source : états fiscaux 1259 TEOM

Trois motifs ont été avancés pour justifier cette décision :

- des recettes jugées trop faibles au regard du coût du service en particulier pour les secteurs des fréquences 2 et 6, justifiant l'application de taux de majoration différenciés ;
- le lancement du plan déchets 2016-2020 par une délibération du 29 mai 2015 qui ambitionne de ralentir le rythme de production des déchets²⁵⁶. Le financement de son programme décliné en 21 actions s'élève à 33 M€ dont 27 M€ en investissement. Le plan prévoit entre autres la construction de cinq centres de recyclage supplémentaires (13,4 M€) et l'informatisation du suivi des données de collecte (5,9 M€) ;
- la réduction du montant de la subvention d'équilibre versée par le budget principal (5,6 M€ en 2014 et 6,5 M€ en 2015).

Tableau n° 100 : Evolution de la TEOM

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (Provisoire)	Evolution 2014/2018		Variation annuelle 2015-2018
							Totale	par an	
taxe d'enlèvement des ordures ménagères	81 499 147	83 687 300	91 355 794	93 306 675	96 086 308	98 627 673	17,9%	4,2%	4,7%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

²⁵⁶ Le plan retient un objectif de +24 % entre 2011 et 2030 tandis que la population devrait s'accroître de 33 %.

En 2018, les produits de TEOM, quatrième ressource fiscale de Bordeaux Métropole (16 % du total en 2018), étaient supérieurs de près de 14,6 M€ (+17,9 %) à ceux de 2014. La conjugaison du relèvement des taux, décidé en 2016, et d'une évolution propice des bases physiques (+1,9 % par an pour l'ensemble, hors effet des actualisations forfaitaires) explique la rapidité de leur croissance. La pression fiscale sur la TEOM s'est accrue de 10,67 % en cinq ans avec des différences marquées entre les trois secteurs, l'effet-taux ayant été plus accentué pour les secteurs de fréquence 2 et de fréquence 6 que pour le secteur de fréquence 3.

Tableau n° 101 : Bases et pression fiscales pour la TEOM

Contribution de l'évolution physique et des actualisations forfaitaires à l'évolution des bases de la TEOM (en € et en %) entre 2014 et 2019							progression annuelle
fréquence 2	1	effet de l'évolution physique		+ 8 211 331		76%	+3,6%
	2	effet des actualisations forfaitaires		+ 2 652 729		24%	
	=1+2	accroissement des bases annuelles	+19,4%	+ 10 864 060		100%	
fréquence 3	1	effet de l'évolution physique		+ 80 843 209		67%	+2,7%
	2	effet des actualisations forfaitaires		+ 39 937 554		33%	
	=1+2	accroissement des bases annuelles	+14,0%	+ 120 780 763		100%	
fréquence 6	1	effet de l'évolution physique		+ 12 045 631		77%	+3,9%
	2	effet des actualisations forfaitaires		+ 3 640 139		23%	
	=1+2	accroissement des bases annuelles	+20,9%	+ 15 685 770		100%	
total	1	effet de l'évolution physique		+ 101 100 170		69%	+2,8%
	2	effet des actualisations forfaitaires		+ 46 230 423		31%	
	=1+2	accroissement des bases annuelles	+14,8%	+ 147 330 593		100%	

Evolution de la pression fiscale entre 2014 et 2019 pour la TEOM							
fréquence 2	1	effet base		+ 3,25%			20%
	2	effet taux		+ 12,58%			77%
	3	effet cumulatif		+ 0,41%			3%
	=1+2	pression fiscale		+ 16,23%			100%
fréquence 3	1	effet base		+ 4,49%			45%
	2	effet taux		+ 5,21%			52%
	3	effet cumulatif		+ 0,23%			2%
	=1+2	pression fiscale		+ 9,93%			100%
fréquence 6	1	effet base		+ 4,49%			25%
	2	effet taux		+ 12,58%			71%
	3	effet cumulatif		+ 0,56%			3%
	=1+2	pression fiscale		+ 17,63%			100%
total	1	effet base		+ 4,49%			42%
	2	effet taux		+ 5,91%			55%
	3	effet cumulatif		+ 0,27%			2%
	=1+2	pression fiscale		+ 10,67%			100%

Source : états 1259 TEOM

10.3.2.2 Des recettes de TEOM largement supérieures au coût du service hors investissements

Durant toute la période, l'excédent brut d'exploitation est demeuré très élevé en dépit de l'arrêt du versement, par le budget principal, d'une subvention d'équilibre ; et aucun emprunt nouveau n'a été souscrit. Cette situation aurait pu conduire à s'interroger, jusqu'en 2019, sur la pertinence du niveau des taux de TEOM.

En effet, le Conseil d'État déduisait de la rédaction antérieure au 31 décembre 2018 du I de l'article 1520 du CGI « *que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant de ces dépenses*²⁵⁷, *tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux* ». Dans le prolongement de cette jurisprudence, les services fiscaux²⁵⁸ ont estimé qu'une « *disproportion limitée* » entre le produit prévisionnel de TEOM et le coût prévisionnel net du service, sensiblement inférieure à 15 %, pouvait être admise.

La loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a modifié la rédaction du I de l'article 1520 du CGI de façon à inclure clairement les dépenses d'investissement dans le champ des dépenses finançables par la TEOM, les charges d'amortissement ainsi que les dépenses directement liées à la définition et aux évaluations du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés. Au regard de ces nouvelles dispositions, la pertinence du niveau des taux de TEOM de la métropole ne se pose plus sous réserve d'accomplir l'effort d'investissement programmé au PPI 2018 (56 M€ entre 2018 et 2022), dans lequel figurent les opérations retenues dans le plan déchets. Les services ont indiqué que faute d'accord sur les lieux d'implantation de tous les nouveaux centres de recyclage, l'exécution de ce plan devrait se dérouler sur une période plus longue que prévue.

Tableau n° 102 : TEOM et charges finançables avec cette taxe

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (Provisoire)	Evolution 2014/2018			Variation annuelle 2015-2018
							Cumul	en %	par an	
TEOM	81 499 147	83 687 300	91 355 794	93 306 675	96 086 308	98 627 673	445 935 224	17,9%	4,2%	4,7%
Total des charges finançables										
Charges courantes	96 789 362	95 279 288	96 436 325	99 122 021	97 374 752	104 339 724	485 001 747	0,6%	0,2%	0,7%
Dot. nettes aux amortissements	6 181 651	5 959 445	5 744 513	6 884 769	7 217 712	8 131 000	31 988 090	16,8%	3,9%	6,6%
Dépenses d'équipement réelles nettes	13 814 731	14 061 015	12 786 934	7 363 766	6 567 871	17 433 176	54 594 318	-52,5%	-17,0%	-22,4%
Total des charges finançables	116 785 744	115 299 748	114 967 772	113 370 555	111 160 336	129 903 900	571 584 155	-4,8%	-1,2%	-1,2%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

10.4 Le budget consolidé

Tableau n° 103 : Les résultats consolidés tous budgets

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Var annuelle moyenne (2014-2018)	Var annuelle moyenne (2015-2018)	Evolution 2014-2018
Fonctionnement								
Recettes agrégées	1 136 178 670	1 191 118 571	1 291 405 467	1 315 514 582	1 328 598 566	4,0%	3,7%	16,9%
- Recettes et dépenses réciproques	127 405 594	134 096 093	68 801 763	59 439 411	41 034 873	-24,7%	-32,6%	-67,8%
= Recettes consolidées, tous budgets (A)	1 008 773 076	1 057 022 478	1 222 603 704	1 256 075 171	1 287 563 692	6,3%	6,8%	27,6%
Dépenses agrégées	955 053 436	995 615 395	1 095 548 311	1 169 125 005	1 168 282 067	5,2%	5,5%	22,3%
- Recettes et dépenses réciproques	127 405 594	134 096 093	68 801 763	59 439 411	41 034 873	-24,7%	-32,6%	-67,8%
= Dépenses consolidées, tous budgets (B)	827 647 842	861 519 302	1 026 746 549	1 109 685 594	1 127 247 193	8,0%	9,4%	36,2%
Résultat de l'exercice, tous budgets (A-B)	181 125 234	195 503 176	195 857 156	146 389 577	160 316 499	-3,0%	-6,4%	-11,5%
+ Report	175 736 053	153 136 280	164 804 889	135 681 019	61 025 425	-23,2%	-26,4%	-65,3%
= Résultat consolidé de l'exercice, tous budgets	356 861 286	348 639 456	360 662 045	282 070 596	221 341 925	-11,3%	-14,1%	-38,0%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

²⁵⁷ Il s'agit des dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales.

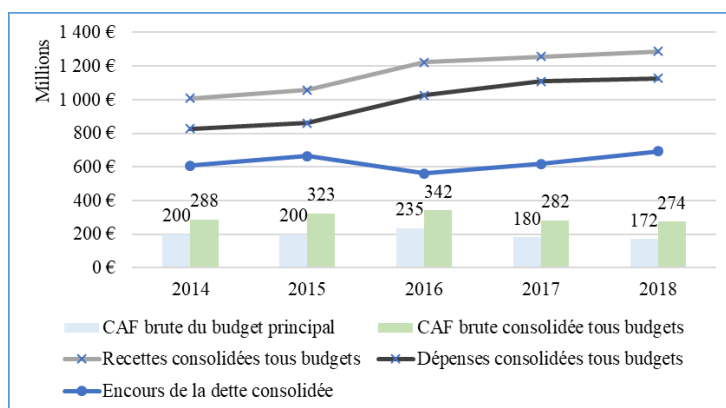
²⁵⁸ source : bulletin officiel des finances publiques-impôts du 24 juin 2015 (BOI-IF-AUT-90-30-10-20150624) -paragraphe 27.

Tableau n° 104 : L'endettement et la CAF consolidés tous budgets

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Var annuelle moyenne (2014-2018)	Var annuelle moyenne (2015-2018)	Evolution 2014-2018
Encours de la dette agrégée	654 419 416	713 168 593	613 223 758	670 929 573	739 822 237	3,1%	1,2%	13,1%
- Dettes réciproques	47 816 101	48 704 361	51 868 465	51 968 916	48 264 747	0,2%	-0,3%	0,9%
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	606 603 315	664 464 233	561 355 293	618 960 658	691 557 489	3,3%	1,3%	14,0%
/ CAF brute consolidée tous budgets	287 709 146	322 878 660	342 423 255	281 785 737	274 346 987	-1,2%	-5,3%	-4,6%
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	2,11	2,06	1,64	2,2	2,52	4,5%	6,9%	19,4%
/ CAF brute du budget principal	199 970 285	200 169 997	235 271 801	180 269 292	171 812 639	-3,7%	-5,0%	-14,1%
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	3,03	3,32	2,39	3,43	4,03	7,4%	6,7%	33,0%
Intérêts des emprunts et dettes	18 264 257	19 430 380	15 310 611	18 942 540	17 388 589	-1,2%	-3,6%	-4,8%
/ Encours de la dette consolidée	606 603 315	664 464 233	561 355 293	618 960 658	691 557 489	3,3%	1,3%	14,0%
= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	3,0%	2,9%	2,7%	3,1%	2,5%	-4,5%	-4,8%	-16,7%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Graphique n° 28 : Évolution des éléments de la CAF et de l'endettement



Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le budget consolidé présente une situation favorable à fin 2018, avec un niveau d'endettement modéré, qui est probablement appelé à se dégrader au cours des exercices à venir, en raison principalement de l'accroissement attendu des dépenses pour les transports collectifs : celles nécessaires au maintien en bon état de fonctionnement du réseau de tramway existant, et celles difficiles aujourd'hui à estimer, qui résulteront des choix à venir pour le développement des modes de transport.

En dépit d'absence d'imposition au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), l'organisme devra faire preuve de prudence dans ses futurs choix fiscaux, une grande partie des marges de manœuvre disponibles étant déjà utilisées, avec l'application des plafonds sur le taux du versement transport et sur le coefficient multiplicateur de la TASCOT, un relèvement sensible des taux de TEOM en 2016, le quasi-doublement du taux de la taxe d'aménagement en 2015, et un taux de CFE supérieur à la moyenne des métropoles. La création éventuelle d'une part intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) devra être précédée d'une appréciation approfondie du niveau d'imposition à l'échelle du bloc communal : les données aujourd'hui disponibles montrent que le bloc communal de Bordeaux Métropole collecte un produit par habitant supérieur à celui de deux autres blocs comparables en taille de population et proches géographiquement, pour les deux principaux impôts locaux (TH et TFPB) : Nantes Métropole et Toulouse Métropole.

10.5 Synthèse intermédiaire

En 2018, le budget métropolitain se compose d'un budget principal et de quinze budgets annexes (BA). Prédominant, le budget principal réunit 64 % des recettes de fonctionnement et réalise 70 % des charges d'investissement. Le BA des transports est le deuxième budget le plus actif (24 % des recettes de fonctionnement et 23 % des dépenses d'investissement totales), loin devant le BA des déchets ménagers (9 % des recettes de fonctionnement et 0,8 % des dépenses d'investissement) et celui de l'assainissement (2,6 % des recettes de fonctionnement et 4,9 % des dépenses d'investissement).

10.5.1 Le budget principal

Tous les bouleversements résultant des transferts de compétences et de la création des services communs n'ont pas obéré l'excédent brut de fonctionnement, ni empêché l'organisme de dégager une capacité d'autofinancement nette de l'ordre de 160 M€ par an entre 2014 et 2018, affectable au financement d'opérations d'investissement. L'objectif visant à dégager une épargne égale à 20 %, au moins, des produits de gestion a toujours été dépassé.

Les produits de gestion ont augmenté de 24,3 % (+140,7 M€) entre 2014 et 2018, sous l'effet principal de deux postes : les ressources fiscales propres nettes des restitutions (+44,6 %, soit +86,8 M€) et la fiscalité reversée (+98,6 %, soit +73,9 M€), ensemble composé des attributions de compensation (AC) versées par les communes, du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), et de la participation au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Les ressources d'exploitation ont également augmenté mais dans une moindre proportion (+21,7 % ou +14,5 M€). Seules, les ressources institutionnelles, majoritairement composées de la dotation globale de fonctionnement (DGF), accusent un net recul (-14,3 % ou -34,6 M€). En fin de période, la part des ressources fiscales et de la fiscalité reversée est devenue largement majoritaire dans le total des produits ce qui n'était pas le cas en 2014 (59,8 % des ressources en 2018 contre 46,6 %).

En 2017, composé des impôts locaux et des autres impôts et taxes, le produit fiscal a été de 958 € par habitant. Il est supérieur de 201 € à la moyenne des 20 métropoles françaises (756 €). Première recette fiscale avant restitutions, le produit globalisé des impôts ménages et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) a augmenté de 2,5 % par an entre 2014 et 2018. Avec une seule augmentation de taux sur la période (+0,4 % pour la CFE en 2014), cette croissance est à mettre au crédit de bases particulièrement dynamiques.

Les transferts conséquents de compétences et d'équipements ainsi que la création de services communs ont modifié en profondeur la composition de la section de fonctionnement, avec un alourdissement considérable du poids des reversements correspondants dans l'excédent brut d'exploitation. Au total, les flux correspondants apportent une recette nette désormais supérieure à 50 M€ à la métropole, équivalente à un quart de l'excédent brut d'exploitation²⁵⁹.

²⁵⁹ Soit le total des AC et de la dotation de compensation acquittée par le département, diminué de la dotation de solidarité métropolitaine.

Comme toute commune et EPCI dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€, Bordeaux Métropole a été tenue de signer avec le représentant de l'Etat, un contrat de trois ans limitant la croissance annuelle de ses dépenses réelles de fonctionnement (+1,35 % dans son cas).

En 2018, première année d'exécution du contrat, l'Etat a considéré que la métropole avait tenu son engagement, malgré un volume de dépenses réelles de fonctionnement supérieur de 15 M€ à l'objectif attendu. Le dépassement provenait, en effet, d'un évènement très particulier : le rejet définitif, par une décision du Conseil constitutionnel, de la demande de remboursement présentée par de nombreuses collectivités locales et leurs groupements, des charges induites par le mécanisme de neutralisation de la taxe sur les surfaces commerciales appliqué par l'Etat entre 2012 et 2014. Cette décision a contraint la métropole à renoncer à une recette de 28,8 M€ inscrite au budget primitif de 2018 : entièrement provisionnée, son abandon était sans incidence sur le résultat de l'exercice.

Obtenues en ajoutant les charges d'intérêt et les charges de gestion, les charges courantes ont augmenté de 39,3 % entre 2014 et 2018 (+148,3 M€), essentiellement sous l'effet des dépenses de personnel (+85,2 % ou +112,5 M€) et des charges à caractère général (+69 % ou +57,8 M€) : 80 % de ce surplus (118 M€) a été constaté en 2016, première année de mutualisation et de prise d'effet des transferts de compétences. A défaut d'informations plus détaillées, l'évolution des dépenses imputable à l'action propre de la métropole peut être approchée en retranchant du total des dépenses, les évaluations des charges transférées retenues au titre des transferts de compétences et de la création des services communs : après retraitement, les charges courantes de gestion n'ont augmenté que de 4,3 % (+16 M€) entre 2014 et 2018.

Entre 2014 et 2018, les dépenses d'équipement réelles du budget principal se sont élevées à 1,5 Md€, soit 64 % du total de l'organisme, tous budgets confondus. Elles sont majoritairement constituées d'investissements directs (64 %), et à un degré moindre de versements de subventions (28 %) et de frais principalement d'études et de licences (8 %). Trois domaines d'action concentrent 77 % des investissements directs de la période (819 M€ sur 1 059 M€) : la voirie (41 %), l'urbanisme et l'habitat (24 %), l'administration générale et les moyens des services (12 %).

10.5.2 Les deux principaux budgets annexes

Le budget annexe des transports urbains de voyageurs retrace l'exploitation du réseau, dans le cadre d'une délégation de service public, et les opérations d'investissement. Le réseau s'appuie principalement sur trois lignes de tramway, quatre à partir de fin 2019, et sur 14 lignes de bus structurantes. En 2018, le nombre de voyageurs transportés, tous services confondus (tram, bus, prêts de vélos, bus-bateaux, etc.) était de 167,6 millions dont 105,5 millions par le seul service de tramway. Après une progression de 20 % en deux ans, la fréquentation, hors vélos en location, est en avance de trois ans par rapport aux prévisions du contrat de délégation. Les objectifs au contrat sont manifestement ajustés en retenant un rythme de progression plus lent que la tendance à l'œuvre au cours des derniers exercices.

Entre 2014 et 2018, les dépenses d'équipement réelles du budget annexe se sont élevées à 546 M€, soit 30 % des dépenses réelles de l'organisme tous budgets confondus. Les trois-quarts d'entre elles se rapportent au tramway et à son réseau. La période a été marquée par l'exécution d'une grande partie des travaux de la troisième phase d'extension du réseau de tramway d'un coût global d'environ 1 Md€.

En 2018 et 2019, des premières dépenses relatives à de nouveaux projets ayant reçu l'aval du conseil métropolitain, comme la mise en service en 2023-2024 d'une première ligne de bus à haut niveau de service (BHNS) pour 150 M€, ont aussi été engagées. En tout, le plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2018 a programmé, sur les exercices 2018 à 2022, un effort d'investissement de 694 M€ au titre des transports en commun dont 686 M€ pour le seul budget annexe. Il est probable que les dépenses réalisées, seront très en-deçà des prévisions, du fait des retards récurrents constatés dans le montage de ces projets, inhérents à leur complexité technique et juridique.

Dans leur réponse commune, les deux derniers ordonnateurs ont confirmé qu'à ce programme d'investissement, viendront s'ajouter des dépenses de maintenance et de renouvellement de l'ensemble des composantes patrimoniales du réseau, chiffrées à 150 M€ au PPI 2019 sur la période 2020-2025 : 61,8 M€ pour l'acquisition d'autobus, 66,7 M€ pour le tramway (39,7 M€ pour la rénovation des rames et 27 M€ de travaux de maintenance et d'entretien du réseau), 12 M€ de travaux sur les bâtiments d'exploitation et 9,5 M€ de travaux sur les parcs-relais de bus. Leur volume, qui traduit un changement d'échelle soudain par rapport aux dépenses de même nature identifiées jusque-là, est tel qu'il paraît difficilement soutenable sans renoncer à des projets d'investissements envisagés. Les sommes en jeu ainsi que leurs conséquences sur l'équilibre budgétaire commandent d'accorder aux dépenses de maintenance et de renouvellement du réseau et du matériel roulant une attention plus soutenue et plus constante, en les détaillant sur un horizon plus long de dix années, et en portant annuellement cette projection à la connaissance du conseil de métropole pour y être débattue. Les dépenses de transport sont directement supportées par l'EPCI au moyen de trois ressources principales, et sans aide extérieure significative : le chiffre d'affaires de l'activité, le versement transport (VT) constitutif de la première recette fiscale de l'organisme et dont le taux est fixé à son maximum depuis 2010, et enfin une subvention du budget principal. Déterminée à partir d'une méthode forfaitaire officiellement abandonnée en 2018, cette subvention d'équilibre a longtemps été déconnectée des besoins budgétaires : avec un montant supérieur sur toute la période à la capacité d'autofinancement nette, elle a constitué une recette d'investissement qui a permis au budget annexe de moins recourir à l'endettement. Elle est appelée vraisemblablement à s'accroître d'ici trois ans pour financer les dépenses de maintenance et de renouvellement du réseau.

Les activités de collecte et de traitement des déchets des ménages, y compris les investissements nécessaires au traitement des déchets, sont individualisées au sein d'un budget annexe à caractère administratif. Quatrième ressource fiscale de l'EPCI, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), dont les taux ont été substantiellement relevés en 2016, apporte, en moyenne, 84 % des recettes de gestion de ce budget. Le service des déchets ménagers est celui qui emploie le plus d'agents : 957 selon le compte administratif 2018 soit 17 % de l'effectif. Il est rappelé que la collecte des déchets ménagers est directement assurée par les services de la métropole alors que le retraitement des déchets ménagers est délégué.

Bénéficiaire d'une subvention en provenance du budget principal en 2014 et en 2015, l'équilibre de ce budget annexe n'a jamais soulevé de difficulté durant la période sous revue. En outre, le surplus structurel de recettes de TEOM au regard des dépenses du service ne pose plus de problème depuis l'inclusion explicite, par la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, des dépenses d'investissement dans le champ des dépenses finançables par la TEOM, sous réserve d'accomplir l'effort d'investissement annoncé au PPI 2018 (56 M€ entre 2018 et 2022).

10.5.3 Le budget consolidé

Le budget consolidé présente une situation favorable à fin 2018. En 2017, selon le site collectivites-locales.gouv.fr, l'encours de dette par habitant pour l'ensemble des budgets ne représentait, à Bordeaux Métropole, que 53 % de l'encours moyen des 20 métropoles²⁶⁰ : 866 € contre une moyenne de 1 616 €. Même si l'encours du budget consolidé s'est accru de 72,6 M€ entre 2017 et 2018 (+12 %), il restait, à fin 2018, à un niveau très soutenable, avec une capacité de désendettement inférieure à trois ans. Deux budgets polarisent, en moyenne, 96 % de l'encours : le budget principal (47 %) et le budget des transports (49 %). La part réelle de la dette imputable à l'activité des transports est plus élevée que celle de l'encours du budget annexe dans la mesure où le budget principal lui a attribué annuellement, une subvention de 53 M€ en moyenne entre 2014 et 2018, (265 M€ en quatre ans). En 2019, l'encours de ces deux budgets s'est probablement accru très fortement : celui des transports pour continuer à financer la construction de la ligne D et le budget principal en raison d'un très important programme d'investissement, avec une prévision de dépenses d'équipement plus de deux fois supérieure à la moyenne des années 2014-2018 (454 M€ contre une moyenne de 209 M€). Les emprunts récupérés dans le cadre des opérations de transfert ont été remboursés par anticipation à l'exception de ceux du Grand Stade.

En dépit d'absence d'imposition au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), l'organisme devra faire preuve de prudence dans ses futurs choix fiscaux, une grande partie des marges de manœuvre disponibles étant déjà utilisées, avec l'application des plafonds sur le taux du versement transport et sur le coefficient multiplicateur de la TASCOT, un relèvement sensible des taux de TEOM en 2016, le quasi-doublement du taux de la taxe d'aménagement en 2015, et un taux de CFE supérieur à la moyenne des métropoles. En outre, pour les deux principaux impôts locaux, les données aujourd'hui disponibles montrent que le bloc communal de Bordeaux Métropole collecte un produit par habitant supérieur à celui de deux autres blocs comparables en taille de population et proches géographiquement : la création éventuelle d'une part intercommunale de la TFPB devra donc être précédée d'une appréciation approfondie du niveau d'imposition à l'échelle du bloc communal.

²⁶⁰ Hors Paris et Lyon

11 UNE VISION AGREGÉE DU BLOC COMMUNAL

11.1 La situation financière

Tableau n° 105 : Situation financière du bloc communal (métropole et 28 communes)

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (2015-2018)	Var. annuelle moyenne (2014-2018)	Evolution 2014-2018
Produits de gestion	1 557 645 053	1 607 317 747	1 590 931 802	1 609 054 182	1 663 830 409	1,2%	1,7%	6,8%
Dont ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	777 083 000	828 549 126	784 590 380	846 577 373	880 569 476	2,1%	3,2%	13,3%
Dont ressources d'exploitation	140 659 262	174 410 511	171 454 686	164 867 808	185 678 770	2,1%	7,2%	32,0%
Dont ressources institutionnelles (dotations et participations)	473 426 311	441 481 274	408 192 937	402 291 978	402 629 409	-3,0%	-4,0%	-15,0%
Dont fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	165 216 061	161 765 999	225 787 604	194 556 844	194 344 848	6,3%	4,1%	17,6%
Dont production immobilisée, travaux en régie	1 260 419	1 110 838	906 195	760 179	607 906	-18,2%	-16,7%	-51,8%
- Charges de gestion	1 224 481 316	1 245 569 894	1 278 859 727	1 304 928 461	1 308 401 087	1,7%	1,7%	6,9%
Dont charges à caractère général	290 009 602	284 443 940	315 391 941	320 547 998	327 093 901	4,8%	3,1%	12,8%
Dont charges de personnel	631 311 392	650 612 850	663 395 629	690 034 061	698 675 630	2,4%	2,6%	10,7%
Dont subventions de fonctionnement	219 402 899	224 764 297	207 694 279	204 858 252	189 541 558	-5,5%	-3,6%	-13,6%
Dont autres charges de gestion	83 757 422	85 748 806	92 377 877	89 488 149	92 725 427	2,6%	2,6%	10,7%
= Excédent brut de fonctionnement	333 163 737	361 747 853	312 072 075	304 125 720	355 429 322	-0,6%	1,6%	6,7%
en % des produits de gestion	21,4%	22,5%	19,6%	18,9%	21,4%	-1,7%	0,0%	-0,1%
CAF brute	298 875 230	336 191 414	320 101 001	287 460 463	320 390 236	-1,6%	1,8%	7,2%
- Annuité en capital de la dette	100 424 359	146 136 862	95 743 857	91 286 610	84 673 522	-16,6%	-4,2%	-15,7%
= CAF nette ou disponible	198 450 871	190 054 553	224 357 144	196 173 853	235 716 713	7,4%	4,4%	18,8%
Encours de dettes du BP au 1er janvier	792 571 588	871 146 328	984 933 421	873 593 233	872 910 546	0,1%	2,4%	10,1%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	2,9	2,9	2,7	3,0	2,8	-2,1%	-1,4%	-5,6%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les dépenses et les recettes se sont accrues de façon similaire (+6,8 %), à un rythme proche de celui de la population de Bordeaux Métropole sur la même période (+6,2 % environ selon les données disponibles).

11.2 Les effectifs

Tableau n° 106 : Evolution des effectifs de la partie majoritaire du bloc communal

COMMUNES-MEMBRES (tous statuts)	Nombre d'agents	Nombre d'agents	Evolution en %	Evolution en nombre d'agents
(Source : CD paie - Xémélios)	31-déc-2014	31-déc-2018	2014 / 2018	
Bègles	590	554	-6,1%	-36
Bordeaux	5 134	4 151	-19,1%	-983
Mérignac	1 377	1 235	-10,3%	-142
Pessac	1 079	787	-27,1%	-292
Saint-Médard-en-Jalles	699	641	-8,3%	-58
Talence	725	728	0,4%	3
Total bloc communal restreint (6/28)	9 604	8 096	-15,7%	-1508
Bordeaux Métropole	3 136	5 517	75,9%	2381
Total bloc communal restreint (6/28) + Bordeaux Métropole	12 740	13 613	6,9%	873

Sources : fiches de payes dématérialisées via Xémélios

La métropole ne disposant pas d'outils pour suivre les effectifs au niveau du bloc communal, la chambre a mesuré l'évolution du nombre d'agents rémunérés par Bordeaux Métropole et les six communes suivantes : Bègles, Bordeaux, Mérignac, Pessac, Saint-Médard-en-Jalles et Talence. Rassemblant environ 62 % des habitants de la métropole, à l'origine de la majorité des transferts d'emplois vers les services communs (75 % du total²⁶¹), leur masse salariale forme 65 % de la masse salariale totale des 28 communes²⁶². Les cinq communes qui les suivent en termes de dépenses de personnel (Villenave-d'Ornon, Lormont, Gradignan, Cenon, Le Bouscat) restaient peu ou non engagées dans la démarche de mutualisation au 31 décembre 2018 : contribuant à hauteur de 12 % aux dépenses de personnel de l'ensemble des communes, elles n'ont transféré qu'un seul emploi à la métropole (Lormont).

Les six communes retenues dans l'analyse et la métropole ont rémunéré, au 31 décembre 2018, 873 agents de plus qu'au 31 décembre 2014 : entre ces deux périodes, la diminution de leurs effectifs propres (- 1 508) est, en valeur absolue, bien plus faible que la hausse du nombre d'agents métropolitains (+2 381). A défaut de données exhaustives, ces éléments tendent à indiquer que les communes ont vraisemblablement créé de nouveaux emplois, en substitution de ceux transférés à la métropole.

Même si la hausse globale des effectifs entre ces deux dates (+6,9 %) est en cohérence avec la croissance de la population rappelée au paragraphe précédent, il incombe à la métropole, dans son rôle de chef de file du bloc communal et du processus de mutualisation, d'en comprendre les motifs. Il est rappelé que la finalité de la mutualisation réside dans la rationalisation de l'action administrative du bloc communal, en évitant notamment les doublons et en modérant les charges²⁶³.

Recommandation n°14. Communiquer au conseil de métropole, une fois par an, un compte administratif et un état des effectifs consolidés au niveau du bloc communal.

En réponse, la métropole a exprimé des réticences à mettre en œuvre cette recommandation, au nom du principe de libre administration des communes. Sans une telle démarche qui nécessite effectivement la coopération des villes, il apparaît difficile de constater les effets vertueux que le président en exercice prête à la nouvelle organisation du bloc communal, et qu'il est impossible aujourd'hui d'identifier à partir des informations fournies.

²⁶¹ Voir annexe n°4

²⁶² Voir annexe n°5

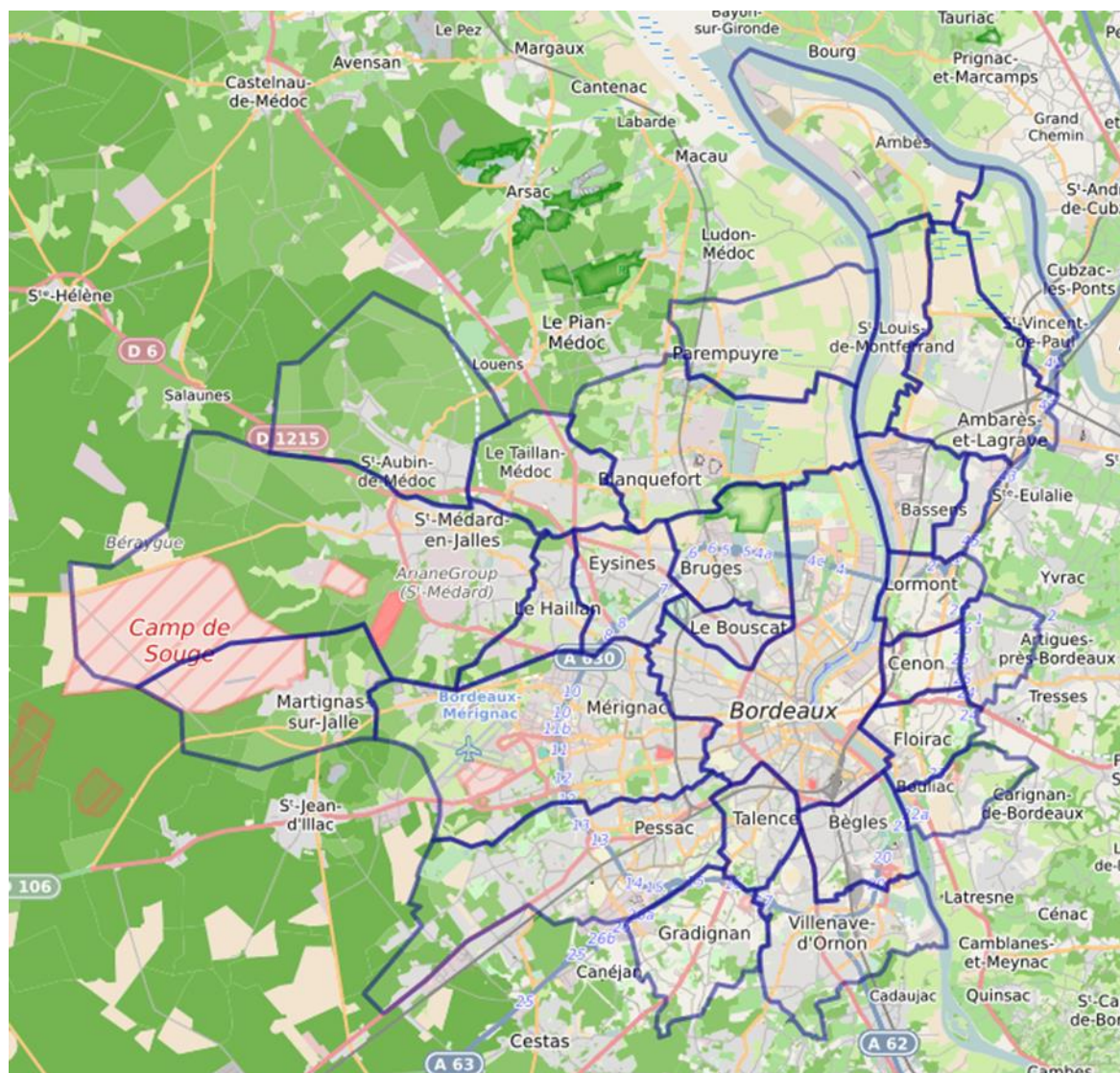
²⁶³ Voir rapport public thématique sur les finances publiques locales d'octobre 2013 : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/rapport_thematique_finances_publiques_locales.pdf pages 241-242

ANNEXES

Annexe n° 1. Population et plan des communes-membres de Bordeaux Métropole	192
Annexe n° 2. Organigramme général 2018.....	194
Annexe n° 3. Organigramme général 2014.....	195
Annexe n° 4. Domaines mutualisés et transfert d’effectifs par communes	196
Annexe n° 5. Masse salariale des communes-membres	197
Annexe n° 6. Le financement des investissements	198
Annexe n° 7. Avantages acquis	199
Annexe n° 8. Equipements transmis dans le cadre des transferts de compétences au 31/12/2018.....	200
Annexe n° 9. La connaissance du patrimoine après transfert	201
Annexe n° 10. Glossaire	203

Annexe n° 1. Population et plan des communes-membres de Bordeaux Métropole

COMMUNES-MEMBRES	BX Métropole	en % du total
<i>(Source : INSEE - population légale au 01/01/2019)</i>		
Bordeaux	256 045	32,2%
Mérignac	71 203	8,9%
Pessac	62 737	7,9%
Talence	44 040	5,5%
Villenave-d'Ornon	33 091	4,2%
Saint-Médard-en-Jalles	31 576	4,0%
Bègles	28 142	3,5%
Gradignan	26 029	3,3%
Cenon	24 762	3,1%
Le Bouscat	24 189	3,0%
Eysines	23 557	3,0%
Lormont	23 796	3,0%
Bruges	18 238	2,3%
Floirac	17 372	2,2%
Blanquefort	16 292	2,0%
Ambarès-et-Lagrave	16 338	2,1%
Le Haillan	11 201	1,4%
Le Taillan-Médoc	10 268	1,3%
Artigues-près-Bordeaux	8 728	1,1%
Parempuyre	8 536	1,1%
Carbon-Blanc	8 132	1,0%
Martignas-sur-Jalle	7 425	0,9%
Bassens	7 209	0,9%
Saint-Aubin-de-Médoc	7 332	0,9%
Bouliac	3 621	0,5%
Ambès	3 167	0,4%
Saint-Louis-de-Montferrand	2 221	0,3%
Saint-Vincent-de-Paul	1 026	0,1%
TOTAL au 01/01/2018	796 273	100%

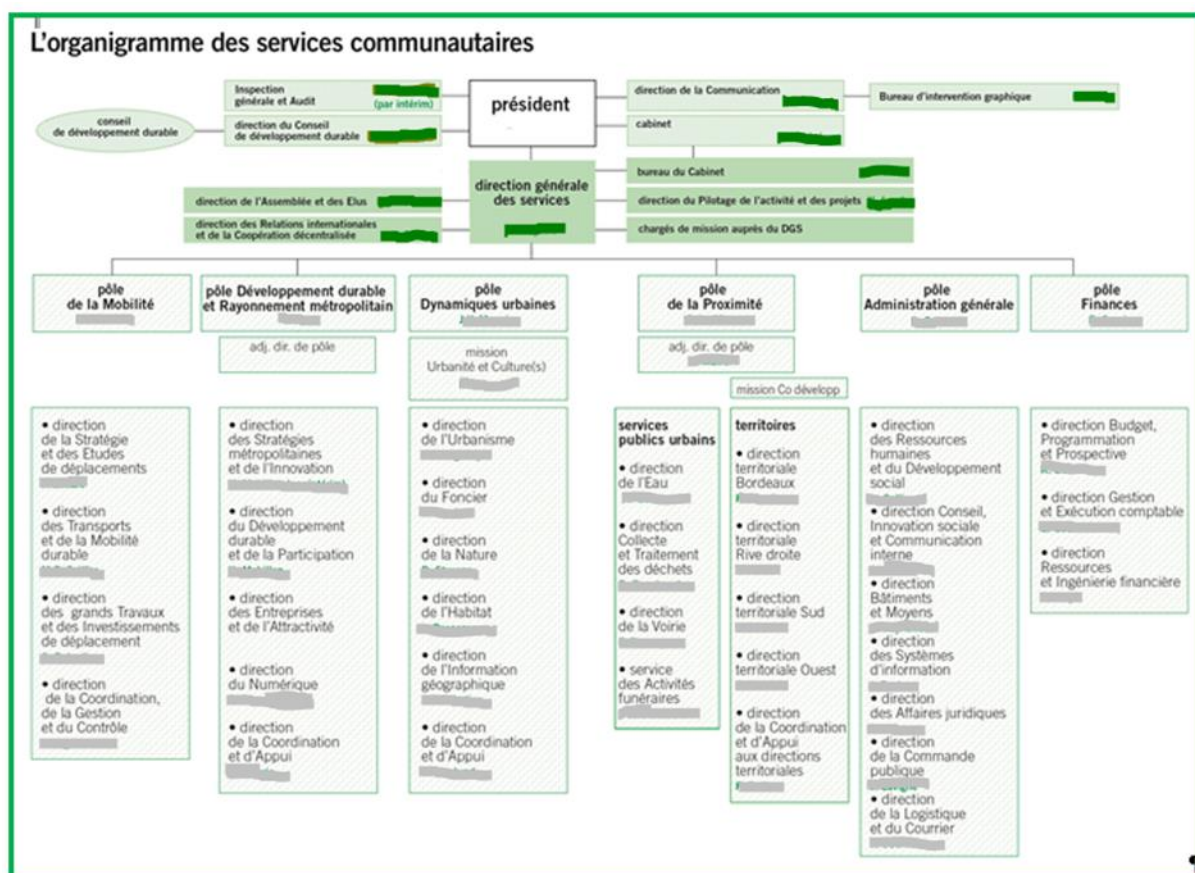


Source : Site internet de Bordeaux Métropole

Source : Bordeaux Métropole



Annexe n° 3. Organigramme général 2014



Source : Bordeaux Métropole

Annexe n° 4. Domaines mutualisés et transfert d'effectifs par communes

BORDEAUX METROPOLE	Domaines mutualisés																			Total d'agents transférés (*)	Nombre de domaines mutualisés	Population 2015 (source INSEE)	% / population	% / nombre d'agents transférés
	Finances	Affaires juridiques	Numérique, systèmes d'information	Ressources humaines	Commande publique	Bâtiments, gestion locative	Stratégie immobilière	Logistique et magasins	Parc matériel roulant	Fonctions transversales - prévention	Archives	Animation économique, emploi	Cadre de vie, urbanisme, AOS et foncier	Logement, habitat, politique de la ville	Domaine public, voirie	Espaces verts	Propreté	Transports, stationnement, mobilité	Agents en de ponibilité					
AMBARES-ET-LAGRAVE ETP compensés sans agent transféré	3,5	0,1	3,5	4	3,3	15,75	5,6		0,6			2,6			4,9		1,95			16	15 881	2,1%	2,5%	
AMBES ETP compensés sans agent transféré																				1	3 167	0,4%	0,0%	
ARTIGUES-PRES-BORDEAUX ETP compensés sans agent transféré					1															1	8 373	1,1%	0,0%	
BASSENS ETP compensés sans agent transféré															0,88					3	7 032	0,9%	0,0%	
BEGLES renforts ETP compensés sans agent transféré	5 1				3							1 0,2			0,2 17 3					8	27 197	3,5%	1,4%	
BLANQUEFORT renforts ETP compensés sans agent transféré	6 0,17	0,92	4	6,75 0,25	0,93 0,5					1		3			16,15 1,38					10	15 425	2,0%	2,1%	
BORDEAUX renforts ETP compensés sans agent transféré	42	13	90 15 1	96 3 1	15	332 54 2	4			29 35 12	35	8,8	127 23 10,65	7,65	259 57,9 24				9	18	249 712	32,3%	58,0%	
BOULIAC																				0	3 444	0,4%	0,0%	
BOUSCAT (LE)																				9	23 715	3,1%	0,0%	
BRUGES renforts ETP compensés sans agent transféré	2 1	1,9	2	6,1	0,7	12,2	2,05			0,3			4,05		14,3 4					15	18 176	2,3%	2,5%	
CARBON-BLANC ETP compensés sans agent transféré		0,2 0,1			0,8															3	7 578	1,0%	0,1%	
CENON																				0	24 547	3,2%	0,0%	
EYSINES																				0	22 864	3,0%	0,0%	
FLOIRAC renforts ETP compensés sans agent transféré	6 0,125		4	7,85 2	4				1 0,1			1	4	0,5		0,8				13	16 947	2,2%	1,6%	
GRADIGNAN																				0	25 241	3,3%	0,0%	
HAILLAN (LE) ETP compensés sans agent transféré			1 0,4									1								2	10 755	1,4%	0,1%	
LORMONT ETP compensés sans agent transféré				1 0,15																3	22 131	2,9%	0,1%	
MARTIGNAS-SUR-JALLE																				0	7 317	0,9%	0,0%	
MERIGNAC renforts ETP compensés sans agent transféré	9 1	0,2	14 2 0,5	24,7 2	5,5		3					12,3			73,18 0,84 1				11	70 127	9,1%	7,7%		
PAREMPUYRE																				0	8 235	1,1%	0,0%	
PESSAC renforts ETP compensés sans agent transféré	12 1	2	10	20 1,5	5	22,5 1	1	7		0,5		12,5			40,62 0,13 1,38			2		16	61 332	7,9%	7,4%	
SAINT-AUBIN-DE-MEDOC		0,5	1	0,6	0,5							0,2					0,2			6	6 868	0,9%	0,2%	
SAINT-LOUIS-DE-MONTFERRAND																				3	2 160	0,3%	0,0%	
SAINT-MEDARD-EN-JAILLES																				0	30 547	3,9%	0,0%	
SAINT-VINCENT-DE-PAUL																				0	1 016	0,1%	0,0%	
TAILLAN-MEDOC (LE) ETP compensés sans agent transféré	3,85	0,3	0,15	3	0,7	7 0,5	0,5					2			3,61 0,44					14	9 964	1,3%	1,1%	
TALENCE ETP compensés sans agent transféré			3 2,5																	1	42 171	5,5%	0,2%	
VILLENAVE-D'ORNON																				0	31 620	4,1%	0,0%	
Total agents transférés mutualisation(**)	92,52	19,745	154,3	178,9	40,93	446,95	16,15	7	1,1	77,4	36	12	204,3	10,15	431,02	94,69	0,2	4,95	9	1837,305	773 542	100%	85%	
Total agents transférés régul. voirie (***)																				258				
Total des agents transférés (***)																				2095				
Total de communes engagées	10	11	14	11	13	5	7	7	6	6	6	5	9	2	11	13	16	3						
% / population	65,7%	64,5%	69,0%	66,0%	68,7%	45,9%	57,2%	57,2%	43,2%	49,4%	49,7%	44,7%	62,7%	34,5%	64,7%	69,8%	71,2%	42,3%						

Légende :

Cycles de mutualisation concernés : Cycle 1 Cycle 2 Cycle 3 Cycle 4

Engagement des communes dans la démarche de mutualisation : Ville très engagée (>10 domaines) Ville peu engagée (<3 domaines) Ville non engagée (aucun domaine)

(*) Les nombres figurant dans les cases de couleur correspondent aux agents (en ETP) transférés par la commune concernée, au titre de la fonction mutualisée, dont ETP compensés sans agents transférés et renforts. Ces valeurs sont issues de la lecture des conventions passées entre les communes et Bordeaux Métropole.

(**) Ce nombre correspond aux agents transférés dans le cadre de la régularisation de l'exercice de la compétence domaine public, voirie, espaces verts et propreté par la métropole en 2016.

(***) Attention, ce chiffre comporte à la fois des effectifs évalués en ETP et en nombre d'agents.

Source : CRC d'après documents produits (conventions-cadres, conventions d'engagement de mutualisation ainsi que délibération n° 2015-815 sur la clarification des compétences avec la ville de Bordeaux)

Annexe n° 5. Masse salariale des communes-membres

COMMUNES-MEMBRES	Produits de gestion	Charges de gestion	Charges courantes	Charges de personnel	En % du total	Cumul % masse sal.
Somme	979 392 620	858 403 838	880 041 539	499 248 754	100%	
BORDEAUX	379 787 336	332 383 158	342 284 756	181 441 033	36%	36%
MERIGNAC	86 204 342	73 814 261	74 380 559	45 485 572	9%	45%
PESSAC	62 838 667	56 182 475	56 606 877	33 513 984	7%	52%
TALENCE	41 256 949	37 072 690	38 077 192	22 676 839	5%	57%
SAINT-MEDARD-EN-JALLES	36 296 112	31 925 164	32 783 214	20 212 405	4%	61%
BEGLES	35 322 734	31 486 989	32 316 821	18 810 652	4%	65%
VILLENAVE-D'ORNON	33 258 553	27 642 734	28 490 462	16 845 251	3%	68%
LORMONT	31 028 614	28 229 621	29 056 218	15 809 841	3%	71%
GRADIGNAN	27 947 858	24 936 160	25 984 128	15 502 288	3%	74%
CENON	31 123 531	28 929 086	29 464 873	15 060 010	3%	77%
BOUSCAT (LE)	25 763 728	22 408 218	22 747 746	14 773 178	3%	80%
BLANQUEFORT	24 751 932	21 893 135	22 045 021	13 860 866	3%	83%
FLOIRAC	21 732 122	19 752 997	20 249 914	11 002 705	2%	85%
EYSINES	21 089 132	17 249 303	17 996 831	10 320 232	2%	87%
BRUGES	21 387 291	18 236 799	18 652 335	9 876 862	2%	89%
AMBARES-ET-LAGRAVE	15 652 731	13 352 539	13 740 340	8 175 696	2%	91%
HAILLAN (LE)	13 542 804	10 694 046	10 970 462	7 085 847	1%	92%
BASSENS	12 942 511	10 989 176	11 159 878	7 014 464	1%	94%
TAILLAN-MEDOC (LE)	8 372 808	7 497 761	7 990 831	5 352 200	1%	95%
MARTIGNAS-SUR-JALLE	9 547 569	8 024 484	8 413 278	4 926 486	1%	96%
CARBON-BLANC	8 006 738	7 575 809	7 795 923	4 808 686	1%	97%
PARREMPUYRE	6 955 491	6 642 068	6 720 099	4 251 407	1%	98%
SAINT-AUBIN-DE-MEDOC	6 019 197	5 275 950	5 713 378	3 557 759	1%	98%
ARTIGUES-PRES-BORDEAUX	7 644 258	6 169 975	6 223 659	3 377 232	1%	99%
AMBES	5 548 916	5 299 372	5 326 612	3 089 600	1%	100%
BOULIAC	3 162 272	2 829 198	2 927 000	1 342 508	0%	100%
SAINT-LOUIS-DE-MONTFERRAND	1 501 697	1 393 909	1 406 372	800 897	0%	100%
	706 727	516 762	516 762	274 253	0%	100%

Source : ANAFI d'après comptes de gestion

Annexe n° 6. Le financement des investissements

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Cumul sur 5 années
= CAF brute	199 970 285	200 169 997	235 271 801	180 269 292	171 812 639	160 406 531	987 494 014
- Annuité en capital de la dette	42 123 006	64 521 908	29 305 503	31 147 670	26 900 323	26 828 335	193 998 409
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	0	0	0	0	0	0	
= CAF nette ou disponible (C)	157 847 280	135 648 089	205 966 297	149 121 622	144 912 316	133 578 196	793 495 604
Taxe d'aménagement et d'équipement	2 210 020	3 808 614	659 439	14 481 334	12 804 722	9 400 000	33 964 128
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	23 237 597	19 714 350	17 654 532	18 617 098	19 697 494	26 000 000	98 921 071
+ Subventions d'investissement reçues	11 624 173	21 047 800	13 296 815	43 047 433	159 175 393	42 043 937	248 191 613
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	15 567 839	11 771 591	16 167 053	17 425 516	21 597 270	15 548 926	82 529 268
+ Produits de cession	12 892 095	30 160 126	13 165 781	54 029 072	20 218 835	10 346 234	130 465 909
+ Autres recettes	0	0	0	0	-45 357	-74 000	-45 357
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	65 531 724	86 502 480	60 943 619	147 600 452	233 448 357	103 265 097	594 026 633
= Financement propre disponible (C+D)	223 379 004	222 150 570	266 909 917	296 722 074	378 360 672	236 843 294	1 387 522 237
Fi. propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)	129,72%	132,05%	166,13%	113,85%	132,95%	52,10%	132,61%
Financement propre par habitant	302	296	350	383	481	301	

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Cumul sur 5 années	
							en €	en %
CAF nette ou disponible	157 847 280	135 648 089	205 966 297	149 121 622	144 912 316	133 578 196	793 495 604	45,2%
Recettes d'inv. hors emprunt	65 531 724	86 502 480	60 943 619	147 600 452	233 448 357	103 265 097	594 026 633	33,9%
dont taxe d'aménagement et d'équipement	2 210 020	3 808 614	659 439	14 481 334	12 804 722	9 400 000	33 964 128	1,9%
dont fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	23 237 597	19 714 350	17 654 532	18 617 098	19 697 494	26 000 000	98 921 071	5,0%
dont subventions d'investissement reçues	11 624 173	21 047 800	13 296 815	43 047 433	159 175 393	42 043 937	248 191 613	14,1%
dont Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	15 567 839	11 771 591	16 167 053	17 425 516	21 597 270	15 548 926	82 529 268	4,7%
dont produits de cession	12 892 095	30 160 126	13 165 781	54 029 072	20 218 835	10 346 234	130 465 909	7,4%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	20 242 000	50 221 270	0	0	50 000 000	291 000 000	120 463 270	6,9%
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	959 558	140 298	-1 534 397	-579 116	137 249	-464 505	-876 408	0,0%
Mobilisation du fonds de roulement net global	4 785 495	44 735 448	52 097 495	85 208 392	60 870 222	45 747 297	247 697 053	14,1%
TOTAL DES RESSOURCES	249 366 057	317 247 586	317 473 015	381 351 351	489 368 143	573 126 086	1 754 806 152	100%
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	172 196 917	168 226 275	160 661 037	260 636 286	284 597 355	453 802 212	1 046 317 869	59,6%
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	77 420 596	71 194 562	82 522 371	102 867 739	191 518 819	118 930 111	525 524 088	29,9%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	2 055 248	7 016 177	9 701 033	7 591 992	13 053 580	21 832 508	39 418 030	2,2%
Participations et inv. financiers nets	-2 310 248	121 410 817	14 301 630	-2 636 559	171 294	-21 578 002	130 936 934	7,3%
Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
Variation autres dettes et cautionnements	3 544	-50 600 245	50 286 944	12 891 893	27 094	139 257	12 609 230	0,7%
Reconstitution du fonds de roulement net global	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
TOTAL DESEMPLOIS	249 366 057	317 247 586	317 473 015	381 351 351	489 368 143	573 126 086	1 754 806 152	100%

Source : ANAFI d'après comptes de gestion

Annexe n° 7. Avantages acquis

Collectivité d'origine	Avantages collectivement acquis
Ambarès et Lagrave	- Prime semestrielle de 525,00 euros bruts versée au prorata du temps travaillé.
Ambès	Néant
Bègles	- Prime semestrielle de 410,22 euros bruts versée au prorata du temps travaillé. - Prime de départ à la retraite de 1486,32 euros bruts correspondant au traitement mensuel afférant à l'échelon minimum de recrutement dans la FPT. - Une indemnité de départ à la retraite correspondant à deux mois de pension nette.
Blanquefort	- Prime semestrielle de 510,00 euros bruts versée au prorata du temps travaillé. - Prime de départ à la retraite de 600 euros bruts.
Bordeaux*	- Prime mensuelle de 95,28 euros versée au prorata du temps travaillé aux permanents fonctionnaires et contractuels. - Prime mensuelle de 79,27 euros versée au prorata du temps travaillé aux non-permanents. - Prime de départ à la retraite correspondant à deux mois de pension bruts aux agents prenant leur retraite versée sur les deux derniers mois.
Bruges	Néant
Floirac	- Prime semestrielle de 517,20 euros bruts versée au prorata du temps travaillé. - Prime de départ à la retraite correspondant à un mois brut du traitement de base de l'agent.
Le Bouscat	- Prime semestrielle de 457,32 euros bruts versée au prorata du temps travaillé.
Le Taillan Médoc	- Prime semestrielle de 548,82 euros bruts versée au prorata du temps travaillé.
Lormont	- Prime semestrielle de 631,02 euros bruts versée au prorata du temps travaillé. - Prime de départ à la retraite correspondant à un mois du traitement de base de l'agent.
Mérignac	- Prime semestrielle de 570,00 euros bruts versée au prorata du temps travaillé. - Prime de départ à la retraite correspondant à un forfait de 2560 euros bruts.
Pessac	- Prime semestrielle de 669,00 euros bruts versée au prorata du temps travaillé. - Prime de départ à la retraite correspondant à 2 fois le dernier traitement indiciaire de l'agent versé le dernier mois avant le départ.
Saint Aubin du Médoc	- Prime semestrielle de 411,00 euros bruts versée au prorata du temps travaillé pour les agents justifiant de 6 mois d'ancienneté.
Saint Louis de Montferrand	- Prime semestrielle de 445,02 euros bruts versée au prorata du temps travaillé.

*Les agents de la ville de Bordeaux perçoivent au titre des avantages acquis : une prime de service d'un montant mensuel de 98,28 euros (pour les agents non-permanents le montant de la prime versée est de 79,27 euros par mois), une prime de départ à la retraite correspondant au versement de deux mois de pension lors de leur départ à la retraite, une garantie de maintien de salaire (en cas de maladie d'une durée supérieure à 90 jours sur une période de référence de 12 mois, les dispositions

Source : délibération n° 2015-824

Annexe n° 8. Equipements transmis dans le cadre des transferts de compétences au 31/12/2018

Recensement par PV de transfert des équipements transmis dans le cadre des transferts de compétences au 31/12/2018 pour le budget principal et le budget annexe des équipements fluviaux

Ville	PV de transfert-Biens transmis	Date du PV	Date de la délibération	Montant en €	Inventaire			Actif			Type d'intégration
					Compte	Montant	Date	Compte	Montant	Date	
Mérignac	Aire d'accueil des gens du voyage (AAGV)	29/09/17	25/03/16-14/12/15	1 117 800,00	2113	10 146,00	07/01/2016	2113	10 146,00	2016	MAD en pleine propriété à titre gratuit des biens meubles et immeubles L 5211-5 et L 1321-1/2-5 CCCT (OTM, musée Bégles, AAGV, écriture taxative ou inscrites)
Saint-Médard-en-Jalles	Aire d'accueil des gens du voyage (AAGV)	03 et 18/12/15	18/12/15	400 000,00	2115	409 613,01	26/03/2016	2111	400 000,00	2015	
								2115	9 613,01	2015	
				875 285,55	21318	875 285,55	01/01/2015	21318	875 285,55	2016	
Bordeaux	Carré des Jalles	27/12/16	02/12/16	8 949 495,00	21314	8 944 934,37	01/01/2017	21314	8 945 524,37	2017	
				241 161,53	2115	275 910,36	05/02/2016	2115	275 910,36	2015	
				75 491,54	21318	75 491,53	01/01/2015	21318	75 491,54	2016	
				72 962,67	2188	72 962,67	01/01/2015	2188	72 962,67	2016	
				249 949,09	21538	249 949,09	01/01/2015	21538	249 949,09	2016	
	Locaux qui abritent les bureaux mad de l'Université - 106-168 cours de l'Académie	09/02/17	27/01/17	342 000,00	21318	342 000,00	11/05/2018	21318	342 000,00	2018	
	Bornes électriques	12/01/17	02/12/14 élect	267 222,88 (2188)	2158	277 699,77/ 288 971,82	25/05/2016/ 24/02/2017	2158	277 699,77/ 288 971,82	2016/2017	
				61 394,8 (2131)	2158	65 370,76	05/07/2017	2158	65 370,76	2017	
	Concession électrique	26/07/18	02/12/14 élect	260 630 136,33	?	?	?	?	?	?	
	Palais des congrès	10/05/17	27/01/17	708 277,89	21314	701 277,89	03/10/2019	?	?	?	
				841 077,95	21314	841 077,95	03/10/2019	?	?	?	
				1 026 124,91	21314	1 026 124,91	03/10/2019	?	?	?	
					2184	6 000,00	03/10/2019				
	Parc des expositions	10/05/17	27/01/17	4 256,00	2115	4 256,00	01/01/2020	?	?	?	
				245 602,43	2115	245 602,43	01/01/2020	?	?	?	
	Grand stade	27/12/16	02/12/16	221 974 706,61	21314	222 723 358,00	10/02/2017 au 07/11/2018	21314	222 723 358,00	2017	
Bordeaux	Maison du vélo reprise de location vélos système d'alarme logiciel	28/11/17	29/05/15	118 732,15	21828	118 732,15	18/10/2018	21828	?	?	Transfert de propriété à titre gratuit
				1 018,50	2188	?	?	2188	?	?	
				187,25	2188	187,25	15/01/2013				
				17 880,20	2051	17 880,20	31/12/2015	2051	?	?	
	Office du tourisme	2015	23/06/15	2 272 680,00	21321	2 272 680,00	29/05/2018	21321	?	?	
	Parc de stationnement Alsace Lorraine	31/03/2017	25/09/15/17/03/17	2 240 000,00	?	?	?	21351	2 240 000,00	2017	
	Parc de stationnement Victor Hugo	01/04/2017	25/09/15/17/03/17	12 480 000,00	?	?	?	21351	12 480 000,00	2017	
	Parc de stationnement Allées de Chartrai	02/04/2017	25/09/15/17/03/17	4 900 000,00	?	?	?	2113	4 900 000,00	2017	
	Parc de stationnement Grands hommes	?	25/09/15/17/03/18	11 000 000,00	21351	11 054 553,30	12/04/2017	21351	11 000 000,00	2017	
	Inventaire BA Equipement fluviaux Pontons	11/04/17	27/01/17	6 694 870,49	21318	8 707 804,50	18/04/2017	2131/2138	8 713 539,28	2017	
Villeneuve d'Ornon	Aire d'accueil des gens du voyage (AAGV)	18/10/16	13/02/15/22/01/16	38 612,67	2151	38 612,67	12/10/2017	2151	38 612,67	2017	MAD en pleine propriété à titre gratuit des biens meubles et immeubles L 5211-5 et L 1321-1/2-5 CCCT (parcs stationnements, bornes électriques, écritures taxatives ou inscrites)
Bégles	Aire d'accueil des gens du voyage (AAGV)	04/01/18	23/08/18	594 210,00	2115	596 125,45	11/07/2016	2115	31 915,46	2016	
Bégles	Musée	27/12/16	02/12/16	638 584,00	21314	638 584,00	01/01/2017	?	?	?	
BA équipement fluviaux	Port	11/04/17	27/01/17	2 044 766,75	voir inv. PV	2 044 766,75	18/04/2017	voir inv. PV	2 044 766,75	2017	
Bruges	Aire d'accueil des gens du voyage (AAGV)	2017 18 et 22/02/18	21/10/16	214 779,05	2115	13 424,60	2016	2115	13 424,76	2016	
				3 416,60	2128	4 067,36	2016	2128	4 067,36	2016	
				1 407 892,62	21351	1 407 892,62	2016	21351	1 407 892,62	2016	
				11 997,41 (21532)	21538	11 997,41	2016	21538	11 997,41	2016	
Le Haillan				6 850,11	21538	6 850,11	2016	21538	6 850,11	2016	
	Aire d'accueil des gens du voyage (AAGV)	18/01/17	13/02/2015-14/04/2017	891 485,00	2115	891 485,00	25/01/2017	2115	891 485,00	2017	
	Aire d'accueil des gens du voyage (AAGV)	18 et 22/05/18	06/07/18	754 031,49 (21318)	21318	754 031,49	01/01/2015	21318	754 031,49	2016	
Saint-Aubin du Médoc				2 394,95 (2138)	2138	2 394,95	01/01/2015	2138	2 394,95	2016	
				7 608,25 (21311)	21318	7 608,25	12/12/2016	?	?	?	
Pierremont	Bornes électriques	02/01/17	02/12/14 élect	6 994,21 (21318)	2158	6 994,21	24/02/2017	2158	6 994,21	2017	
Lormont - BA équipement fluviaux et BP	Halte nautique	15/07/17	18/04/17	1 280 338,04	2138	1 280 338,04	29/11/2018	?	?	?	
	Maison Iris	27/12/16	02/12/16	5 090 080,15	21314	5 090 080,15	01/01/2017	21314	5 090 080,15	2017	
Saint-Louis de Montfermeil BA EF	Ligne de mouillage	non date	18/04/17	19 914,19 (2158)	2153	19 914,19	03/12/2018	?	?	?	
Talence	Stade Pierre Paul Bernard	27/12/16	02/12/16	7 307 011,00	21314	7 307 011,00	01/01/2017	21314	7 307 011,00	2017	

Sources : les PV de transferts et leurs annexes, les délibérations, l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du comptable 2018

Annexe n° 9. La connaissance du patrimoine après transfert

Comparaison par numéro de compte entre l'inventaire de l'ordonnateur, l'actif du comptable et le compte de gestion du budget principal au 31/12/2018

	Inventaire			Actif			Compte de gestion						
N° de compte	Valeur initiale	Amortissements et provisions	VNC	Valeur initiale	Amortissements et provisions	VNC	Ecart entre inventaire et actif	Valeur initiale	Amortissements et provisions	VNC	Ecart entre actif et compte de gestion	Ecart entre inventaire et compte de gestion	Observations
208	1 797 949,89	837 825,03	960 124,86	1 797 949,89	837 825,03	960 124,86	-	1 797 949,89	837 825,03	960 124,86	-	-	
2011	59 679 565,55	6 865 876,44	52 813 689,11	59 780 399,52	6 867 019,22	52 913 380,30	- 99 691,19	59 780 399,52	6 867 599,28	52 912 800,24	99 111,11	-	
2013	425 469,25	119 861,00	305 608,25	266 108,25	95 670,80	170 437,45	-	266 108,25	95 670,20	170 438,05	-	-	
204112	14 664 844,49	8 051 888,35	6 612 956,14	14 556 427,81	8 049 985,72	6 506 442,09	- 634 272,00	14 556 427,81	8 049 985,72	6 506 442,09	634 272,00	-	
204113	80 833 087,16	6 490 710,00	74 342 377,16	80 833 087,16	6 490 710,00	74 342 377,16	-	80 833 087,16	6 490 710,00	74 342 377,16	-	-	
204222	1 981 837,17	1 219 584,72	762 252,45	1 981 837,17	1 219 584,72	762 252,45	-	1 981 837,17	1 219 584,72	762 252,45	-	-	
204322	1 179 143,48	551 091,29	628 052,19	1 179 143,48	551 091,29	628 052,19	-	1 179 143,48	551 091,29	628 052,19	-	-	
204411	1 817 341,19	766 544,00	1 050 797,19	1 817 341,19	766 544,00	1 050 797,19	-	1 817 341,19	766 544,00	1 050 797,19	-	-	
204412	72 286 422,82	24 800 784,60	47 485 638,22	72 286 422,82	24 800 784,60	47 485 638,22	-	72 286 422,82	24 800 784,60	47 485 638,22	-	-	
2045132	26 669 410,36	13 773 129,08	12 896 281,28	26 669 410,36	13 773 129,08	12 896 281,28	-	26 669 410,36	13 773 129,08	12 896 281,28	-	-	
2045142	119 217 794,80	71 595 163,08	47 622 631,72	119 217 794,82	71 595 163,68	47 622 631,30	-	119 217 794,82	71 595 163,68	47 622 631,30	-	-	
204582	5 963 398,21	1 842 319,66	4 121 078,55	5 963 398,21	1 842 319,66	4 121 078,55	-	5 963 398,21	1 842 319,66	4 121 078,55	-	-	
204711	1 633 550,00	582 340,00	1 051 210,00	1 633 550,00	582 340,00	1 051 210,00	-	1 633 550,00	582 340,00	1 051 210,00	-	-	
204712	3 143 237,41	1 580 802,09	1 562 435,32	3 143 237,41	1 580 802,09	1 562 435,32	-	3 143 237,41	1 580 802,09	1 562 435,32	-	-	
204713	10 451 791,52	1 092 669,00	9 359 122,52	10 451 791,52	1 092 669,00	9 359 122,52	-	10 451 791,52	1 092 669,00	9 359 122,52	-	-	
204721	1 257 442,85	984 727,00	272 715,85	1 244 774,09	982 057,00	262 717,07	-	1 244 774,09	982 057,00	262 717,07	-	-	
204722	39 689 529,95	17 255 343,28	22 434 186,67	39 689 529,95	17 255 343,28	22 434 186,67	-	39 689 529,95	17 255 343,28	22 434 186,67	-	-	
204723	101 968 618,70	18 448 930,40	83 519 688,30	101 968 618,68	18 448 930,40	83 519 688,30	-	101 968 618,68	18 448 930,40	83 519 688,30	-	-	
20481	719 997,99	546 988,46	173 009,53	719 997,99	546 988,46	173 009,53	-	719 997,99	546 988,46	173 009,53	-	-	
20482	143 720 198,69	60 645 921,81	83 074 276,88	143 720 198,69	60 645 921,81	83 074 276,88	-	143 720 198,69	60 645 921,81	83 074 276,88	-	-	
20483	10 782 858,94	1 086 107,00	9 696 751,94	10 782 858,95	1 086 107,00	9 696 751,95	-	10 782 858,95	1 086 107,00	9 696 751,95	-	-	
20484	5 088 954,75	2 269 964,00	2 818 990,75	5 088 954,75	2 269 964,00	2 818 990,75	-	5 088 954,75	2 269 964,00	2 818 990,75	-	-	
20485	204 727 023,20	82 136 544,00	122 590 479,20	204 727 023,20	82 136 544,00	122 590 479,20	-	204 727 023,20	82 136 544,00	122 590 479,20	-	-	
20486	13 779 601,99	6 735 315,05	7 044 286,94	13 779 601,99	6 735 315,05	7 044 286,94	-	13 779 601,99	6 735 315,05	7 044 286,94	-	-	
204813	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
204821	105 422 480,26	-	105 422 480,26	105 422 480,26	-	105 422 480,26	-	105 422 480,26	-	105 422 480,26	-	-	
204822	867 315,05	158 292,92	709 022,13	867 315,05	158 292,92	709 022,13	-	867 315,05	158 292,92	709 022,13	-	-	
2051	40 815 405,63	21 944 382,28	18 871 023,35	40 815 405,63	21 944 382,28	18 871 023,35	-	40 815 405,63	21 944 382,28	18 871 023,35	-	-	
2067	9 756 170,12	5 228 366,96	4 527 803,16	9 756 170,12	5 228 366,96	4 527 803,16	-	9 756 170,12	5 228 366,96	4 527 803,16	-	-	
2111	200 613 440,19	-	200 613 440,19	200 613 440,19	-	200 613 440,19	-	200 613 440,19	-	200 613 440,19	-	-	000 000 € A.G.V. St-Médard-2115
2112	145 284 694,38	-	145 284 694,38	145 284 694,38	-	145 284 694,38	-	145 284 694,38	-	145 284 694,38	-	-	66 145,63
2113	10 146,00	-	10 146,00	10 146,00	-	10 146,00	-	10 146,00	-	10 146,00	-	-	4 900 000 € Parking allée de Chartres
2115	207 133 124,03	-	207 133 124,03	207 133 124,03	-	207 133 124,03	-	207 133 124,03	-	207 133 124,03	-	-	404 821,66 000 000 € A.G.V. St-Médard-2111
2116	11 764 366,99	-	11 764 366,99	11 764 366,99	-	11 764 366,99	-	11 764 366,99	-	11 764 366,99	-	-	
2118	1 669 188,77	-	1 669 188,77	1 669 188,77	-	1 669 188,77	-	1 669 188,77	-	1 669 188,77	-	-	
2121	803 284,85	4 001,36	99 283,49	803 284,85	4 001,36	99 283,49	-	803 284,85	4 001,36	99 283,49	-	-	
2128	6 676 888,54	1 408,76	6 675 479,78	6 676 888,54	1 408,76	6 675 479,78	-	6 676 888,54	1 408,76	6 675 479,78	-	-	
2131	149 610 194,00	156 073,00	149 454 121,00	149 610 194,00	156 073,00	149 454 121,00	-	149 610 194,00	156 073,00	149 454 121,00	-	-	
2132	119 162 028,70	365 966,00	118 796 062,72	119 162 028,70	365 966,00	118 796 062,72	-	119 162 028,70	365 966,00	118 796 062,72	-	-	
2134	244 706 537,50	1 172 688,05	243 533 849,45	244 706 537,52	1 172 688,05	243 533 849,47	-	244 706 537,52	1 172 688,05	243 533 849,47	-	-	6 8 564 € Mairie Bayeux
2136	1 349 494,37	18 027,40	1 331 466,97	1 349 494,37	18 027,40	1 331 466,97	-	1 349 494,37	18 027,40	1 331 466,97	-	-	
2138	69 736 154,63	440 399,87	69 295 754,76	69 736 154,63	440 399,87	69 295 754,76	-	69 736 154,63	440 399,87	69 295 754,76	-	-	
2139	11 781 164,19	2 864 909,88	8 916 254,31	11 781 164,19	2 864 909,88	8 916 254,31	-	11 781 164,19	2 864 909,88	8 916 254,31	-	-	2 227 680 € CHM
2138	85 956,75	219 899,88	146 368,87	85 956,75	219 899,88	146 368,87	-	85 956,75	219 899,88	146 368,87	-	-	
2181	48 785 414,29	731 253,48	48 054 160,81	48 785 414,29	731 253,48	48 054 160,81	-	48 785 414,29	731 253,48	48 054 160,81	-	-	14 700 000 € Parking Allée Lorraine-Victor H.
2188	199 866 893,20	681 070,91	199 185 822,29	199 866 893,20	681 070,91	199 185 822,29	-	199 866 893,20	681 070,91	199 185 822,29	-	-	
2189	2 181 382 599,00	-	2 181 382 599,00	2 181 382 599,00	-	2 181 382 599,00	-	2 181 382 599,00	-	2 181 382 599,00	-	-	
2192	47 889 983,79	-	47 889 983,79	47 889 983,79	-	47 889 983,79	-	47 889 983,79	-	47 889 983,79	-	-	
2198	482 105 481,20	1 283 287,00	480 822 194,16	482 105 481,20	1 283 287,00	480 822 194,16	-	482 105 481,20	1 283 287,00	480 822 194,16	-	-	
2198	13 201,10	-	13 201,10	13 201,10	-	13 201,10	-	13 201,10	-	13 201,10	-	-	
219731	34 685 693,84	14 403 307,28	20 282 386,56	34 685 693,84	14 403 307,28	20 282 386,56	-	34 685 693,84	14 403 307,28	20 282 386,56	-	-	
219732	4 381 008,08	3 598 891,32	782 116,76	4 381 008,08	3 598 891,32	782 116,76	-	4 381 008,08	3 598 891,32	782 116,76	-	-	
21978	85 590,53	17 644,00	67 946,53	85 590,53	17 644,00	67 946,53	-	85 590,53	17 644,00	67 946,53	-	-	
2198	27 487 844,26	11 534 246,27	15 953 597,99	27 487 844,26	11 534 246,27	15 953 597,99	-	27 487 844,26	11 534 246,27	15 953 597,99	-	-	
2198	2 050 732,26	-	2 050 732,26	2 050 732,26	-	2 050 732,26	-	2 050 732,26	-	2 050 732,26	-	-	
2198	24 918,75	9 817,00	15 101,75	24 918,75	9 817,00	15 101,75	-	24 918,75	9 817,00	15 101,75	-	-	
2198	18 386,58	12 685,52	5 701,06	18 386,58	12 685,52	5 701,06	-	18 386,58	12 685,52	5 701,06	-	-	
219731	11 801 341,19	80 611 150,04	1 291 451,11	11 801 341,19	80 611 150,04	1 291 451,11	-	11 801 341,19	80 611 150,04	1 291 451,11	-	-	
21978	80 803,23	-	80 803										

Confrontation par numéro de compte de l'inventaire, de l'actif et du compte de gestion des budgets annexes transports publics et déchets ménagers au 31/12/2018

N° de compte	Inventaire			Actif			Ecart entre inventaire et actif	Compte de gestion			Ecart entre actif et compte de gestion	Ecart entre inventaire et compte de gestion
	Valeur initiale	Amortissements opérés	VNC	Valeur initiale	Amortissements opérés	VNC		Valeur initiale	Amortissements opérés	VNC		
201	6 136 688,89	-	6 136 688,89	6 136 688,89	6 136 688,89	-	6 136 688,89	6 136 688,89	6 136 688,89	-	-	6 136 688,89
2031	32 988 856,59	10 436 492,51	22 552 364,08	87 409 381,39	15 600,00	87 393 781,39	- 64 841 417,31	87 409 381,39	3 681 227,46	83 728 153,93	3 665 627,46	- 61 175 789,85
2033	97 310,30	48 578,39	48 731,91	157 517,11	2 550,00	154 967,11	- 106 235,20	157 517,11	5 392,58	152 124,53	2 842,58	- 103 392,62
2051	8 440 318,43	8 212 648,59	227 669,84	4 556 975,76	127 557,08	4 429 418,68	- 4 201 748,84	4 556 975,76	5 023 159,35	-	4 666 183,59	4 895 602,27
206	-	-	-	643 917,49	-	643 917,49	-	643 917,49	-	643 917,49	-	- 643 917,49
2088	593 571,56	-	593 571,56	73 457,38	59 347,00	14 110,38	- 519 461,18	73 457,38	59 347,00	14 110,38	-	- 519 461,18
2111	55 205 030,03	-	55 205 030,03	54 111 996,78	-	54 111 996,78	1 093 033,25	54 111 996,78	-	54 111 996,78	- 54 097 886,40	1 093 033,25
2115	63 942 666,02	-	63 942 666,02	63 629 683,03	-	63 629 683,03	312 982,99	63 629 683,03	-	63 629 683,03	- 9 517 686,25	312 982,99
2121	-	-	-	642 848,43	-	642 848,43	-	642 848,43	-	642 848,43	-	- 642 848,43
2131	84 295 911,85	38 879 196,17	45 416 715,68	88 669 001,41	11 282 616,12	77 376 385,29	- 31 959 669,61	88 669 001,41	46 966 612,03	41 702 389,38	21 927 293,65	3 714 326,30
2135	9 987 623,90	8 196 374,51	1 791 249,39	3 707 579,22	167 550,63	3 540 028,59	- 1 748 719,20	3 707 579,22	2 055 299,57	1 652 279,65	1 887 748,94	138 969,74
2138	684 888 482,49	294 472 589,52	390 415 892,87	560 526 873,59	29 130 771,89	531 396 101,66	- 140 980 208,79	560 526 873,59	292 909 519,77	267 617 353,82	263 778 747,84	122 798 539,05
2148	-	-	-	55 585,82	-	55 585,82	-	55 585,82	-	55 585,82	-	- 55 585,82
2151	17 405 476,94	6 686 950,07	10 718 526,87	22 521 798,60	58 838,14	22 462 960,46	- 11 744 433,59	22 521 798,60	1 800 287,02	20 721 511,58	1 741 448,88	- 10 002 984,71
2152	334 968,99	317 490,83	17 378,16	10 143,15	-	10 143,15	7 325,01	-	69 665,11	-	59 521,96	- 76 900,12
2154	10 349 965,29	6 274 250,03	4 075 715,26	9 048 509,81	365 298,26	8 683 211,55	- 4 607 462,29	9 048 509,81	8 603 144,59	445 365,22	8 327 846,33	3 650 350,04
2155	1 665 672,87	1 071 776,72	593 896,15	1 302 725,09	64 499,43	1 238 225,66	- 674 309,51	1 302 725,09	1 564 402,45	-	261 677,34	1 469 903,00
2156	442 196 026,20	239 701 480,90	202 494 545,40	515 347 498,67	12 982 348,96	502 365 149,71	- 299 870 604,31	515 347 498,67	357 125 594,44	158 221 994,23	344 143 185,48	44 272 581,17
2181	-	-	-	1 192 429,16	-	1 192 429,16	-	1 192 429,16	-	1 192 429,16	-	- 1 192 429,16
2182	1 050 659,70	1 050 659,70	-	554 287,96	28 803,93	525 484,03	- 525 484,03	554 287,96	458 982,35	95 305,61	430 178,42	- 95 305,61
2183	6 410 839,17	5 536 429,50	874 409,67	3 535 277,03	246 895,04	3 288 381,99	- 2 413 972,32	3 535 277,03	3 560 572,82	-	25 285,79	3 313 677,78
2184	28 890 500,53	21 555 688,00	7 334 812,53	25 331 418,15	2 130 572,59	23 200 845,56	- 15 866 033,03	25 331 418,15	17 980 562,00	7 340 856,15	15 859 989,41	- 6 043,62
2188	12 871 740,36	12 453 998,80	417 741,56	7 284 026,27	4 990 495,90	2 293 530,37	- 2 275 788,81	7 284 026,27	13 304 124,43	-	6 020 098,16	6 437 839,72
2313	293 706 101,63	-	293 706 101,63	244 955 575,96	-	244 955 575,96	- 11 249 474,33	244 955 575,96	-	244 955 575,96	-	- 11 249 474,33
2315	35 047 880,12	-	35 047 880,12	192 113 150,88	-	192 113 150,88	- 157 065 270,76	192 113 150,88	-	192 113 150,88	-	- 157 065 270,76
2318	3 077 312,23	-	3 077 312,23	5 393 640,09	-	5 393 640,09	- 2 316 326,86	5 393 640,09	-	5 393 640,09	-	- 2 316 326,86
232	1 240 467,09	-	1 240 467,09	1 240 467,09	-	1 240 467,09	-	1 240 467,09	-	1 240 467,09	-	- 1 240 467,09
238	147 854 175,93	-	147 854 175,93	318 353 202,36	-	318 353 202,36	- 170 499 026,43	318 353 202,36	-	318 353 202,36	-	- 170 499 026,43
274	4 113 779,23	-	4 113 779,23	5 293 415,89	-	5 293 415,89	- 1 179 636,66	5 293 415,89	-	5 293 415,89	-	- 1 179 636,66
275	-	-	-	6 441,65	-	6 441,65	-	6 441,65	-	6 441,65	-	- 6 441,65

N° de compte	Inventaire			Actif			Ecart entre inventaire et actif	Compte de gestion			Ecart entre actif et compte de gestion	Ecart entre inventaire et compte de gestion
	Valeur initiale	Amortissements opérés	VNC	Valeur initiale	Amortissements opérés	VNC		Valeur initiale	Amortissements opérés	VNC		
2031	40 002,42	2 418,00	37 584,42	40 002,42	2 418,00	37 584,42	-	40 002,42	2 418,00	37 584,42	-	-
2033	8 098,56	1 942,00	6 156,56	7 858,56	1 942,00	5 916,56	- 240,00	7 858,56	1 942,00	5 916,56	-	- 240,00
2051	557 189,40	287 505,45	319 683,95	557 189,40	199 525,45	357 663,95	- 37 980,00	557 189,40	199 525,45	357 663,95	-	- 37 980,00
2111	6 408 556,63	-	6 408 556,63	6 408 556,63	-	6 408 556,63	-	6 408 556,63	-	6 408 556,63	-	-
2113	3 839 098,88	-	3 839 098,88	3 839 098,88	-	3 839 098,88	-	3 839 098,88	-	3 839 098,88	-	-
2131	2 872 253,92	-	2 872 253,92	-	-	-	- 2 872 253,92	-	-	-	-	- 2 872 253,92
21318	18 387 484,60	283 680,00	18 103 804,60	21 259 738,52	283 680,00	20 976 058,52	- 2 872 253,92	21 259 738,52	283 680,00	20 976 058,52	-	- 2 872 253,92
21531	11 259 347,55	1 330 647,65	9 928 699,90	11 259 347,55	1 330 647,65	9 928 699,90	-	11 259 347,55	1 330 647,65	9 928 699,90	-	-
2138	7 121 602,86	4 647 059,72	2 474 543,14	7 121 602,83	4 647 059,72	2 474 543,11	0,03	7 121 602,83	4 647 059,72	2 474 543,11	-	0,03
2151	3 862 346,86	-	3 862 346,86	3 781 301,95	-	3 781 301,95	- 81 044,91	3 781 301,95	-	3 781 301,95	-	- 81 044,91
2158	33 991 189,52	25 523 700,52	8 467 489,00	34 304 245,93	23 358 696,85	10 945 549,08	- 2 538 060,08	34 304 245,93	26 029 195,88	8 275 050,05	2 670 499,03	132 438,95
2181	337 352,52	159 358,56	177 993,96	337 352,52	159 358,56	177 993,96	-	337 352,52	159 358,56	177 993,96	-	-
21828	42 548 094,01	28 251 786,75	14 296 307,26	46 281 470,61	31 985 163,35	14 296 307,26	-	46 281 470,61	31 985 163,35	14 296 307,26	-	-
21838	35 212,79	32 096,99	3 115,80	35 212,79	32 096,99	3 115,80	-	35 212,79	32 096,99	3 115,80	-	-
21848	907 335,78	443 799,01	463 536,77	907 335,78	443 720,25	463 615,53	- 78,76	907 335,78	443 720,25	463 615,53	-	- 78,76
2188	34 824,02	19 373,47	15 450,55	34 824,02	19 373,47	15 450,55	-	34 824,02	19 373,47	15 450,55	-	-
2312	18 375 891,53	-	18 375 891,53	18 375 891,53	-	18 375 891,53	-	18 375 891,53	-	18 375 891,53	-	-
23131	7 504,41	-	7 504,41	7 504,41	-	7 504,41	-	7 504,41	-	7 504,41	-	-
231318	20 129 398,09	-	20 129 398,09	20 154 516,06	-	20 154 516,06	- 25 117,97	20 154 516,06	-	20 154 516,06	-	- 25 117,97
231351	25 117,97	-	25 117,97	-	-	-	- 25 117,97	-	-	-	-	- 25 117,97
23138	75 121,78	-	75 121,78	75 121,78	-	75 121,78	-	75 121,78	-	75 121,78	-	-
23157	130 915,20	-	130 915,20	130 915,20	-	130 915,20	-	130 915,20	-	130 915,20	-	-
23158	172 980,58	-	172 980,58	401 051,81	-	401 051,81	- 228 071,23	401 051,81	-	401 051,81	-	- 228 071,23
237	3 600,00	-	3 600,00	3 600,00	-	3 600,00	-	3 600,00	-	3 600,00	-	-
238	5 715,82	-	5 715,82	5 715,82	-	5 715,82	-	5 715,82	-	5 715,82	-	-
2418	9 813 045,03	-	9 813 045,03	9 813 045,03	-	9 813 045,03	-	9 813 045,03	-	9 813 045,03	-	-
275	17 250,00	-	17 250,00	17 250,00	-	17 250,00	-	17 250,00	-	17 250,00	-	-

Sources : les états d'inventaire, les états de l'actif et les comptes de gestion 2018

Annexe n° 10. Glossaire

Sigle	Signification
AAGV	Aire d'accueil des gens du voyage
AC	Attribution de compensation
ACI	Attribution de compensation d'investissement
AE	Autorisation d'engagement
AFL	Agence France locale
AIRAQ	Association agréée pour la surveillance de la qualité de l'air en Aquitaine
AOT	Autorité organisatrice de transport
AP	Autorisation de programme
ARD	Autorisation de remisage à domicile
ASD	Aéronautique, spatial et défense
BA	Budget annexe
BEI	Banque européenne d'investissement
BEST	<i>Benchmark européen des services publics territoriaux</i>
BFR	Besoin en fonds de roulement
BGCB	Bordeaux Gironde convention bureau
BHNS	Bus à haut niveau de service
BME	Bordeaux Métropole énergie
BP	Budget principal
C2D	Conseil de développement durable
CAF	Capacité d'autofinancement
CALI	Communauté d'agglomération du libournaise
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCH	Code de la construction et de l'habitat
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CCI	Chambre du commerce et de l'industrie
CCRDT	Comité consultatif régional de recherche et du développement technologique
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CET	Compte épargne-temps
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CGI	Code général des impôts
CIA	Complément indemnitaire annuel
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
CLECRT	Commission locale chargée de l'évaluation des charges et des ressources transférées
CLECT	commission locale d'évaluation des transferts de charges
CLTR	Contrat de financement à long terme
CNRA CL	Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales
CODEV	Contrats de co-développement
COMUE	Communauté d'universités et établissements
COS	Comité des œuvres sociales
CP	Crédit de paiement
CPE	Comité de programmation et d'engagement
CRE	Commission de régulation de l'énergie
CREADh	Centre de recherches et d'études appliquées en développement humain
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
CUB	Communauté urbaine de Bordeaux
CUS	Conventions d'utilité sociale

Sigle	Signification
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
D2O	Document d'orientation et d'objectifs
DA CP	Direction de l'achat et de la commande publique
DA SRI	Déchets d'activités de soins à risque infectieux
DCANT	Développement concerté de l'administration numérique territoriale
DCA P	Délégation des crédits des aides à la pierre
DCRTP	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DG	Direction générale
DG NSI	Direction générale du numérique et des systèmes d'information
DGA	Directeurs général adjoint
DGA C	Direction générale des affaires culturelles
DG D	Dotation générale de décentralisation
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGHQV	Direction générale de la haute qualité de vie
DGS	Directeur général des services
DGT	Direction générale des territoires
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DSM	Dotation de solidarité métropolitaine
EBC	Espaces boisés à conserver ou à créer
EPA	Etablissement public d'aménagement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ESH	Entreprises sociales pour l'habitat
ETP	Equivalent temps plein
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FIC	Fonds d'intérêt communal
FIJ	Formation inter-juridiction
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FPIC	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
FPS	Forfait de post-stationnement
FSIL	Fonds de soutien à l'investissement local
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
GFP	Groupeement à fiscalité propre
GIP	Groupeement d'intérêt public
GIPA	Garantie individuelle de pouvoir d'achat
GPS	Global positioning system
GRDF	Gaz réseau distribution France
GVT	Glissement vieillesse technicité
HLM	Habitat à loyer modéré
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
IFOP	Institut français d'opinion publique
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPC	Indice des prix à la consommation
IRCANTEC	Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques

Sigle	Signification
LGV	Ligne à grande vitesse
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
MAMMA	Maison métropolitaine des mobilités alternatives
MAPA	Marché à procédure adaptée
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MEC	<i>Mise en état correct</i>
MECA	Maison de l'économie créative en Aquitaine
METP	Marché d'entreprises de travaux publics
MIN	Marché d'intérêt national
MIQCP	Mission interministérielle de qualité des constructions publiques
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NOTRé	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
OCLT	Ouverture de crédits long terme
ODEDEL	Objectif indicatif d'évolution de la dépense publique locale
OIM	Opération d'intérêt métropolitain
OIN	Opération d'intérêt national
OPH	Office public de l'habitat
OTB	Office de tourisme de Bordeaux
OTCBM	Office de tourisme et des congrès métropolitain
PADD	Projet d'aménagement et de développement durables
PDU	Plan de déplacements urbains
PFF	<i>Pacte financier et fiscal de solidarité</i>
PIB	Produit intérieur brut
PLH	Programme local de l'habitat
PMUS	Plan de mobilité urbaine et soutenable
PPCR	<i>Parcours professionnels, carrières et rémunérations</i>
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
PPP	Partenariat public-privé
PRPGD	Plan régional de prévention et de gestion des déchets
PSE	Projet social et éducatif
PV	Procès verbal
RER	Réseau express régional
RH	Ressources humaines
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RNS	Révision du niveau de service
ROB	Rapport d'orientation budgétaire
ROD	Rapport d'observations définitives
RTT	Réduction du temps de travail
SABOM	Société d'assainissement de Bordeaux Métropole
SAEML	Société anonyme d'économie mixte locale
SAHLM	Société anonyme d'habitation à loyer modéré
SAS	Société par actions simplifiée
SBA	Stade Bordeaux Atlantique
SBEPEC	Société bordelaise des équipements publics d'expositions et de congrès
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDEEG	Syndicat départemental d'énergie électrique de la Gironde
SDIM	Schéma directeur immobilier
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SEML	Société d'économie mixte locale

Sigle	Signification
SGGPB	Société des grands garages parkings de Bordeaux
SI	Systèmes d'information
SIAEA	Syndicat intercommunal d'adduction d'eau et d'assainissement
SIAO	Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SMIDDEST	Syndicat mixte pour le développement durable de l'estuaire de la Gironde
SNCF	Société nationale des chemins de fer
SPANC	Service public d'aménagement non collectif
SPIPA	Syndicat mixte de protections contre les inondations de la presqu'île d'Ambes
SPL	Société publique locale
SPL	Société publique locale
SRA DDET	Schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires
SRCAE	Schéma régional climat air énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRDE	Schéma régional de développement économique
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SRESRI	Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation de la région Nouvelle-Aquitaine
SRI	Schéma régional de l'intermodalité
SYSDAU	Syndicat mixte du SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise
TA	Taxe d'aménagement
TAFNB	Taxe additionnelle foncière sur le non bâti
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TBM	Transport Bordeaux Métropole
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TER	Train express régional
TFNB	Taxe foncière sur le non bâti
TH	Taxe d'habitation
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TLE	Taxe locale d'équipement
TPU	Taxe professionnelle unique
TSM	Taxe de séjour métropolitaine
TTC	Toutes taxes comprises
UGAP	Union des groupements d'achats publics
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
URSAAF	Union de recouvrement de cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VT	Versement transport
ZAC	Zone d'aménagement concerté

Source : CRC



Président

Monsieur Jean-François Monteils
Président
Chambre Régionale des
Comptes Nouvelle Aquitaine
3 place des Grands Hommes
CS 30059
33064 Bordeaux Cedex

Bordeaux le 05 AOUT 2020

objet : Réponse à votre courrier du 3 juillet 2020
nos références : IGS-17L-2020-DCGE-VJ-SB
vos références : KSP GD200 172 CRC

Lettre recommandée avec accusé de réception

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu me faire part de vos observations définitives, dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de Bordeaux Métropole pour les exercices 2014 et suivants.

Cette période est marquée par la réalisation d'un projet global de transformation de notre Etablissement public de coopération intercommunale, que les élus métropolitains ont souhaité à la fois ambitieux dans ses objectifs et pragmatique dans sa mise en œuvre.

Le modèle de mutualisation adopté à Bordeaux Métropole ne trouve pas d'équivalent en France. Bordeaux Métropole est la seule métropole de France dont le modèle de mutualisation repose sur la volonté de proposer à l'ensemble des communes de son territoire un périmètre très large de domaines à mutualiser.

Dès 2015, dans le contexte de métropolisation, la mutualisation des services a posé comme postulat de redonner des marges de manœuvre aux communes, dans un contexte financier contraint sur un territoire à fort développement. L'enjeu était que les économies réalisées par les communes sur la dynamique des charges des personnels transférés ne pèsent pas sur les équilibres financiers de la métropole, mais au contraire génèrent des marges d'actions supplémentaires du bloc communal, augmentant ainsi le niveau de service rendu à la population.

Les économies générées par les communes sont très significatives. Si l'on tient compte uniquement de la masse salariale totale transférée dans le cadre du cycle 1, soit 80,3M€, les communes ont réalisé une **économie cumulée évaluée à 13,5 M€ à fin 2018, soit une projection de 28,8 M€ à fin 2020.**

Sur la même période, les dépenses de fonctionnement à l'échelle du bloc communal sont maîtrisées. En effet, si on prend en compte uniquement les dépenses de fonctionnement impactées par la mutualisation (chapitres 011 et 012), les dépenses de Bordeaux Métropole et des 15 communes du cycle 1 **diminuent en € constants par habitant passant de 1270 € constants / hab. en 2014 à 1228 € constants / hab. en 2018.**

Ces résultats tendent à démontrer un effet vertueux de la mutualisation en terme de dynamique des dépenses de fonctionnement, permettant de dégager les marges d'action supplémentaires recherchées. Ils ont été obtenus en organisant une forte territorialisation des services communs, afin de garantir la proximité, la réactivité et l'adaptation aux besoins des territoires. Appliquant le principe de subsidiarité, l'organisation des services communs est centralisée lorsque cela permet une plus grande efficacité et une plus grande optimisation des moyens (parc matériel roulant, bâtiments, informatique, affaires juridiques), tout en prévoyant des relais dans les territoires lorsque c'est nécessaire. L'organisation territorialisée, qui avait déjà été mise en œuvre à la Communauté Urbaine pour un grand nombre de missions, permet de trouver le point d'équilibre entre la mutualisation des moyens et la proximité. Les pôles territoriaux ont aujourd'hui démontré, après une dizaine d'années d'existence, qu'ils constituent le niveau de maillage pertinent pour conjuguer économies d'échelles, niveau d'expertise optimisé pour les communes, et capacité à assurer une présence réactive sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Le projet Métropole a permis de conjuguer la recherche d'efficacité opérationnelle avec la recherche d'économies de fonctionnement. Les économies de fonctionnement se sont appuyées sur différents leviers : la convergence dans le domaine des outils numériques, l'utilisation mutualisée des moyens techniques, l'essaimage des compétences à travers la multiplication des réseaux métiers. Des progrès notables ont été réalisés dans le domaine de la commande publique. La multiplication par 20 du nombre de groupements de commande a permis des gains significatifs pour la Métropole comme pour les communes. Par ailleurs, des prix d'achats très avantageux ont été obtenus par les services communs grâce à l'effet volume, comme dans le cas de la téléphonie ou celui des achats de véhicules.

Les marges de manœuvre importantes ainsi dégagées ont permis à la Métropole d'assumer la dynamique de charges transférée des communes, dans le cadre de la mutualisation, ainsi que de la régularisation de l'exercice de la compétence voirie et des transferts de compétences prévus par la loi.

En même temps que la mutualisation, notre établissement a réalisé la régularisation de l'exercice des missions propreté, espaces verts et mobilier urbain sur voirie, obligation rappelée régulièrement par la Chambre lors de ses contrôles précédents. Afin de ne pas pénaliser les communes, qui assumaient indûment cette compétence depuis 2000, la Métropole a déduit de la compensation versée par les celles-ci la dynamique de charges constatée entre 2000 et 2014. Le mode de calcul de cette compensation financière a été présenté et approuvé par les assemblées délibérantes des communes et de la Métropole selon les règles de majorité en vigueur, après adoption par la CLECT. La régularisation de l'exercice de la compétence voirie aurait pu conduire l'ensemble des communes à transférer les moyens techniques et humains correspondants à la Métropole.

De même que pour la mise en œuvre de la mutualisation, c'est le principe du libre choix des communes qui a présidé à l'organisation décidée d'un commun accord entre les communes et la Métropole, dans le respect là encore des règles en vigueur.

Conformément à la loi MAPTAM, la Métropole s'est vue transférer durant cette période un grand nombre de compétences des communes, et dans une moindre mesure du Département. Ces transferts se sont traduits par des plans d'investissement ambitieux, qui permettront notamment d'améliorer les ouvrages de protection contre les inondations, de moderniser les équipements sportifs et culturels, d'accélérer la transition énergétique sur notre territoire grâce au développement des réseaux de chaleur. La Métropole a assumé ces charges nouvelles tout en poursuivant ses efforts dans ses domaines de compétences historiques.

Au cours du précédent mandat, la Communauté Urbaine de Bordeaux devenue Bordeaux Métropole a considérablement accru le nombre de ses agents et le périmètre de ses compétences. Forte d'une ingénierie dont le savoir-faire est reconnu et d'une situation financière solide, elle pourrait envisager dans l'avenir de poursuivre cette dynamique en allant plus loin dans la mutualisation avec les communes qui le souhaiteraient, et en envisageant de nouveaux transferts de compétences. Dans l'immédiat, la prudence nous semble être de mise pour notre établissement, la crise économique qui s'annonce ouvrant une période d'incertitude pour la dynamique de ses dépenses et de ses ressources.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.



Alain Anziani
Président de Bordeaux Métropole
Maire de Mérignac

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

07 AOUT 2020

NOUVELLE-AQUITAINE



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 Bordeaux Cedex

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr