



Le président

Le 21/10/2016

à

Monsieur le Maire
de la commune de Floirac
Hôtel de ville
6 rue Pasteur
33270 FLOIRAC

Dossier suivi par :
Jean-Pierre ROLLAND, Greffier de la 1^{re} section
T. 05 56 56 47 11

Objet : notification des observations définitives relatives à l'examen de la
gestion de la commune de Floirac.

N° Contrôle : 2014-0074

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Floirac concernant les exercices 2007 et suivants ainsi que la réponse cosignée 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. 241-18 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse cosignée jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-7-I du code des juridictions financières, lesquelles précisent que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif 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. 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 143-10-1 ».

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

Chambre régionale
des comptes

Aquitaine, Limousin,
Poitou-Charentes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

sur la gestion de la commune de

FLOIRAC (Gironde)

Années 2007 et suivantes

SOMMAIRE

ELEMENTS DE PROCEDURE	6
SYNTHESE GENERALE DU RAPPORT	7
RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS	8
LES OBSERVATIONS PROVISOIRES	9
1. L'EVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT COMMUNAL	9
1.1. Présentation générale de la commune	9
1.1.1. Les caractéristiques démographiques générales	9
1.1.2. Un impact du chômage plus marqué que pour l'ensemble de la CUB	10
1.1.3. Une population aux revenus relativement modestes	10
1.1.4. Un espace stratégique pour le développement de l'agglomération bordelaise	10
1.1.5. La gestion des autorisations d'urbanisme et la prévention du risque d'inondation	12
1.2. La modernisation de la gestion municipale	14
1.2.1. La création prochaine d'un contrôle de gestion	14
1.2.2. Un « projet de Ville » nécessitant une affirmation politique	14
1.2.3. Un débat d'orientation budgétaire perfectible	15
1.2.4. Le processus de mutualisation avec Bordeaux métropole	17
1.3. Les relations avec les associations	18
1.3.1. Vue d'ensemble des subventions aux associations	18
1.3.2. Le Club Municipal de Floirac	19
1.3.3. L'association Les Francas et l'aménagement des rythmes scolaires	20
2. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	22
2.1. L'évolution des effectifs	22
2.2. Une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences perfectible	22
2.3. Une durée annuelle de travail inférieure à 1607 heures	23
2.4. Des comptes épargne-temps largement répandus	23
2.5. Un principe d'avancement à la durée minimale	24
2.6. Un taux d'absences comparativement élevé	24
2.7. Le respect depuis 2009 de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés	26
2.8. Une gestion des véhicules de service encore perfectible	26
3. L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE 2009-2014	27
3.1. Remarques liminaires	27
3.2. Des ressources inégalement dynamiques	27
3.2.1. Des ressources fiscales en progression constante	28
3.2.2. Des ressources institutionnelles en diminution	29

3.2.3.	Une fiscalité reversée en stagnation	30
3.2.4.	L'apport croissant des ressources d'exploitation	31
3.3.	Des charges de gestion inégalement maîtrisées	31
3.3.1.	Des charges de personnel relativement contenues.....	31
3.3.2.	Des charges à caractère général globalement maîtrisées	33
3.3.3.	Des autres charges de gestion en progression rapide	33
3.3.4.	Des subventions de fonctionnement en réduction.....	34
3.4.	Une capacité d'autofinancement en voie d'érosion.....	34
3.5.	Des dépenses d'équipement sous contrainte	35
3.6.	Une dette contenue, mais une capacité de désendettement réduite	36
3.6.1.	L'encours de la dette	36
3.6.2.	Une soutenabilité de la dette obérée par une capacité d'autofinancement réduite	37
3.6.3.	Les modalités de gestion de la dette :	37
3.6.4.	Les différents types d'emprunts.....	37
3.7.	Une trésorerie alimentée pour partie par le besoin en fonds de roulement.....	38

ELEMENTS DE PROCEDURE

L'examen de la gestion de la commune de Floirac depuis 2007 jusqu'à la période la plus récente a été effectué dans le cadre du programme 2014 de la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes.

Deux ordonnateurs se sont succédé au cours de la période sous contrôle : Mme Conchita LACUEY, maire de 2009 jusqu'au printemps 2013, puis M. Jean-Jacques PUYOBRAU, maire du 18 février 2013 jusqu'à aujourd'hui.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à l'actuel et à l'ancien ordonnateur par lettres du président de la Chambre en date du 9 septembre 2014.

L'entretien d'usage à l'ouverture du contrôle a eu lieu le 6 décembre 2014 avec M. Jean-Jacques PUYOBRAU et le 18 décembre 2014 avec Mme Conchita LACUEY.

L'entretien préalable au dépôt du rapport d'instruction à fins d'observations provisoires prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu le 22 juin 2015 avec M. Jean-Jacques PUYOBRAU, maire en exercice, conjointement avec Mme Conchita LACUEY, ancien maire.

Dans sa séance du 25 août 2015, la Chambre a adopté un rapport d'observations provisoires, qui a été transmis à l'actuel et à l'ancien ordonnateur par courriers du président de la chambre régional des comptes en date du 26 novembre 2015.

M. Jean-Jacques PUYOBRAU et Mme Conchita LACUEY ont fait connaître leurs observations en réponse par une lettre commune en date du 25 janvier 2016.

Dans sa séance du 31 mai 2016, la Chambre a adopté le présent rapport d'observations définitives.

SYNTHESE GENERALE DU RAPPORT

Avec un peu plus de 16 500 habitants, Floirac est la seizième ville la plus peuplée du département de la Gironde. Sa population devrait continuer à croître au cours des prochaines années. Ancienne ville industrielle présentant un taux de logements sociaux de 46 %, la partie basse de son territoire le long de la Garonne est en mutation urbanistique. Depuis 2001, la commune s'est impliquée dans différentes opérations de rénovation urbaine avec le soutien de l'ANRU. La ville de Floirac est partie prenante de l'opération d'intérêt national Bordeaux Euratlantique et, à travers les deux zones d'aménagement concerté Garonne Eiffel et des Quais, apparaît comme un territoire stratégique pour le développement de l'agglomération bordelaise. Reliée à l'échéance 2017 à la rive gauche par le nouveau pont Jean-Jacques Bosq, la commune doit accueillir la future grande salle de spectacles de Bordeaux Métropole.

Ces opérations, pour partie retardées par le risque inondation auquel est soumis la commune, peuvent lui permettre à terme de bénéficier de ressources supplémentaires, alors qu'elle dispose historiquement de ressources fiscales limitées qu'elle a déjà fortement mobilisées. Pour l'instant, sa situation financière subit des tensions, notamment sous l'effet du mouvement général de baisse des dotations de l'Etat, dont la dotation de solidarité urbaine apparaît comme le seul élément dynamique. L'érosion continue de sa capacité d'autofinancement devient préoccupante, puisqu'elle n'assure plus qu'à peine le remboursement des annuités de sa dette.

Si la commune dispose encore d'un fonds de roulement satisfaisant, fruit il est vrai de souscription d'emprunts excédant ses besoins de financement, elle ne dégage en effet plus d'autofinancement pour ses investissements à venir, alors même qu'elle prévoit de mettre en œuvre à compter de 2016 les travaux de mise aux normes réglementaires d'accessibilité aux personnes handicapées qu'elle a jusqu'à présent reportés.

La commune doit utiliser tous les leviers lui permettant au moins de reconstituer une capacité d'autofinancement nette en jouant sur les charges comme sur les recettes (révision du régime d'abattements facultatifs à défaut de pouvoir jouer sur les taux déjà élevés de la fiscalité directe). Les efforts accomplis par la commune pour maîtriser ses charges en matière de subventions aux associations, ou de dépenses liées à une flotte de véhicules encore surdimensionnée par rapport aux effectifs, doivent être poursuivis.

Si la commune a engagé une diminution de ses effectifs permanents, réduits à 286 en 2013, elle supporte le poids de choix de gestion favorables à ses agents, comme l'usage de la dérogation prévue par la loi du 3 janvier 2001 pour maintenir au bénéfice de ses agents une durée annuelle du travail de 1519 heures, très sensiblement inférieure à la norme légale de 1607 heures, ou le réalignement de leur régime indemnitaire au niveau de ce qui est pratiqué dans les autres communes de la métropole. Le taux d'absences des agents, supérieur à la moyenne nationale des communes de taille comparable, constitue également une source de surcoût.

Les efforts de rigueur de la gestion municipale trouveront un support dans la démarche de modernisation qu'elle a entreprise, avec la mise en place prochaine d'un contrôle de gestion et l'engagement d'une démarche de « projet de Ville » consistant à expliciter les objectifs des différentes politiques publiques et à les décliner en actions concrètes assorties de moyens et d'indicateurs de résultats. Les rapports fournis à l'appui des débats sur les orientations budgétaires apparaissent toutefois pour l'heure excessivement succincts. Ils gagneraient à s'inscrire dans un horizon pluriannuel et à être dotés de précisions chiffrées sur les objectifs du cadrage, ainsi que d'indicateurs permettant de mesurer financièrement les objectifs, les moyens et les résultats.

Ces efforts pourront également profiter du contexte de mutualisation « à la carte » des services communaux au sein de la métropole qui devrait concerner, dans le cas de Floirac, outre les services chargés de la voirie, l'ensemble de ceux assurant des fonctions support.

RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS

Recommandations à mettre en œuvre

1. Améliorer le rapport fourni à l'appui du débat d'orientation budgétaire en le dotant d'un horizon pluriannuel, d'éléments de cadrage chiffrés, de choix budgétaires explicites et d'indicateurs financiers de mesure des objectifs, des moyens et des résultats.
2. S'appuyer sur le service des ressources humaines de la métropole pour optimiser la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la perspective de la mutualisation.
3. Etablir un bilan annuel de l'utilisation des véhicules faisant ressortir les kilométrages parcourus et les différents éléments de coûts (dont les dépenses en carburant) ; s'assurer de l'adéquation du parc automobile aux besoins constatés et développer la mutualisation de l'usage des véhicules.

Recommandation partiellement suivie d'effet :

4. Provisionner le risque financier afférent à l'emprunt complexe souscrit en 2006, si sa renégociation n'apparaît pas possible.

LES OBSERVATIONS PROVISOIRES

1. L'EVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT COMMUNAL

1.1. Présentation générale de la commune

La ville de Floirac était l'une des 28 communes de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB), devenue Bordeaux Métropole au 1^{er} janvier 2015. Située en rive droite de la Garonne, elle est bordée au Nord par le quartier Bastide de la commune de Bordeaux, ainsi que par les communes de Cenon et Artigues-près-Bordeaux, et au Sud par la commune de Bouliac.

D'une superficie de 860 hectares, la commune comporte deux parties bien distinctes : le bas Floirac (environ 7 500 habitants), qui s'étend à l'Ouest le long du fleuve et est séparé par le coteau de Garonne du haut Floirac (environ 9 000 habitants), qui s'étend à l'Est sur un plateau plus élevé.

Le haut Floirac est classé en zone urbaine sensible (ZUS) et accueille une zone franche urbaine (ZFU) ; le quartier Dravemont, dont la population représente environ 4 500 habitants, est considéré comme prioritaire au sens de la politique de la ville. Le bas Floirac est classé en zone de redynamisation urbaine (ZRU). La ville présente un taux de logements sociaux de 46 %.

L'appartenance de Floirac à la CUB puis à la métropole implique que l'intercommunalité exerce, soit à titre obligatoire, soit à titre facultatif, certaines des compétences qui relèveraient autrement de la commune. Le périmètre des compétences dévolues à la communauté urbaine est demeuré constant sur la période 2009-2014. En contrepartie de la charge financière afférente aux compétences qu'elle exerce, la CUB perçoit la totalité de la fiscalité professionnelle en lieu et place de ses communes-membres, et leur reverse la partie excédentaire du produit de celle-ci sous la forme d'attributions de compensation. La CUB se caractérise comme une intercommunalité très intégrée, c'est-à-dire présentant un taux élevé de charges et de produits mis en commun, et sa transformation en métropole depuis le 1^{er} janvier 2015 a encore renforcé son degré d'intégration.

La commune est par ailleurs membre du syndicat départemental d'énergie électrique de la Gironde (SDEEG) et du syndicat mixte de protection contre les inondations de la rive droite (SPIRD).

1.1.1. Les caractéristiques démographiques générales

Les données issues des recensements successifs montrent que l'accroissement démographique de Floirac a été acquis pour l'essentiel au cours des années 1970 et 1980 : la population totale de la commune a doublé pendant ces deux décennies, passant de 8 241 habitants en 1968 à 16 834 en 1990. La croissance de la population de Floirac s'est ensuite légèrement infléchie pendant les quinze années suivantes, pour s'établir à 16 099 en 2006, avant de remonter à 16 522 en 2011.

Ainsi, la ville de Floirac, qui représentait 1,5 % seulement de la population de la CUB en 1968, en représentait 2,3 % en 2011. De façon cohérente avec l'urbanisme de la commune, qui compte nombre de grands ensembles d'habitation, son territoire apparaît sensiblement plus densément peuplé que celui de la communauté urbaine prise dans son ensemble, avec une densité moyenne en 2011 de 1 905 habitants/km², contre 1 304 habitants/km² pour la CUB.

La répartition par âges de la population de la ville de Floirac présente certaines particularités par rapport à celle de la CUB prise dans son ensemble. Selon les données de 2011, la tranche des jeunes d'âge scolaire entre 0 et 14 ans était surreprésentée, puisqu'elle constituait 20 % de la population de la commune, contre 15,8 % en moyenne pour la CUB. Cette différence traduit la structure « familiale » de la population de Floirac. En revanche, les jeunes entre 15 et 29 ans étaient relativement sous-représentés, avec un taux de 18,2 %

pour la commune, contre 24,4 % en moyenne pour la CUB. Cette différence s'explique vraisemblablement par la localisation préférentielle de la population étudiante dans d'autres secteurs de l'agglomération bordelaise. En ce qui concerne les tranches d'âges correspondant aux adultes au-delà de 30 ans, Floirac ne présentait pas d'écarts significatifs par rapport à la population de l'ensemble de la CUB.

1.1.2. Un impact du chômage plus marqué que pour l'ensemble de la CUB

La répartition de la population de 15 et 64 ans en termes d'activité fait également apparaître des spécificités pour Floirac par rapport à l'ensemble de la CUB. Alors que la part des actifs était en 2011 plus élevée dans la commune, où elle atteignait un niveau de 72,2 %, que dans la CUB, où son niveau n'était que de 70,7 %, la répartition des inactifs faisait apparaître que les retraités y étaient plus nombreux, avec un taux de 9 % contre 6,6 %, mais que, confirmation de l'hypothèse formulée plus haut, les « élèves, étudiants et stagiaires non rémunérés » étaient nettement moins nombreux dans la population d'âge actif de Floirac, dont ils constituaient 9,2 % seulement, contre 15,5 % pour l'ensemble de la CUB.

Les chômeurs représentaient alors 12,6 % de la population de 15 à 64 ans, contre 9 % pour la CUB soit, rapportés aux seuls actifs, un taux de chômage en 2011 de 17,5 % au sein de la population active de Floirac, contre 12,8 % pour l'ensemble de la CUB.

1.1.3. Une population aux revenus relativement modestes

Par rapport à celle de la CUB, la population de Floirac apparaît comme disposant de revenus plus modestes. Selon les données de la Direction générale des finances publiques, le revenu net déclaré par foyer fiscal en 2011 était de 19 687 € au sein du territoire communal, alors qu'il s'élevait à 25 932 € au niveau de la CUB. En conséquence, seuls 50,7 % des foyers fiscaux ont été imposables à Floirac cette année-là, alors que ce taux a atteint 60,3 % pour la CUB. Les foyers fiscaux imposables domiciliés sur la commune ont déclaré en 2011 un revenu net moyen de 29 711 €, inférieur de 19,2 % à celui de 36 798 € déclaré par l'ensemble des foyers imposables de la CUB.

Ces données caractérisent une base fiscale plutôt étroite limitant les marges de manœuvre fiscales, alors que les taux d'imposition sont déjà relativement élevés.

1.1.4. Un espace stratégique pour le développement de l'agglomération bordelaise

1.1.4.1. Les opérations de renouvellement urbain

Depuis 2001, la ville de Floirac est partie prenante de la convention du « Grand Projet de Ville des Hauts-de-Garonne » (GPV), qui associe également les communes de Cenon, Lormont et Bassens.

Le périmètre du projet global de renouvellement urbain du Bas-Floirac, conduit avec le concours de l'ANRU, inclue les trois sites suivants : la cité Libération ; la cité des Etangs ; le site de Black Clawson, friche industrielle de 7 hectares.

Le renouvellement urbain ne se réduit pas à la simple démolition-reconstruction de barres d'immeubles jugées obsolètes, mais a été replacé par la municipalité dans un contexte plus large afin de créer dans les quartiers concernés des conditions de vie plus agréables et créatrices de lien social. Ainsi, sur la plaine de Floirac, deux écoles ont été modernisées et le collège a été reconstruit. Les espaces publics ont été entièrement repensés autour d'un nouveau centre commercial, d'une salle polyvalente, l'espace Lucie Aubrac, et de la création d'une nouvelle médiathèque. Même avec le soutien financier de l'ANRU, ces équipements structurants ont eu des conséquences budgétaires importantes pour la ville de Floirac, aussi bien en investissement au moment de leur réalisation, qu'en fonctionnement (fluides, entretien, personnel) dans la durée.

Lors du précédent examen de la gestion de la commune, en 2009, la chambre avait relevé que la ville de Floirac n'avait pas pris de mesures fiscales et financières particulières dédiées à la promotion de construction de logements, et ne disposait pas d'une stratégie d'action foncière en faveur du logement. Depuis lors, afin de promouvoir la construction de logements dans le cadre de la convention ANRU, la commune s'est engagée dans des échanges de terrains avec l'OPH de l'agglomération bordelaise, Aquitanis, ainsi que dans la prise en charge de certaines « surcharges foncières » supportées par celui-ci (délibérations du 16 décembre 2013).

1.1.4.2. L'opération d'intérêt national Bordeaux Euratlantique

Depuis 2009, la ville de Floirac se trouve dans le périmètre de l'opération d'intérêt national (OIN) Bordeaux Euratlantique, pour une superficie de 135 hectares sur un total de 738 hectares (386 hectares concernent Bordeaux et 217 Bègles), dont l'origine est liée au grand projet d'infrastructure ferroviaire comprenant notamment le prolongement de la LGV Paris-Bordeaux.

Le projet consiste d'abord à proposer un centre d'affaires tertiaire de 400 000 m² environ en cœur de ville, démarrant au pied de la gare TGV et profitant de son attrait et de ses fonctions.

Actuellement, 25 000 habitants vivent sur le territoire de Bordeaux Euratlantique : jusqu'à 30 000 nouveaux habitants y seront accueillis à terme. La mixité des opérations sera recherchée dans chacun des quartiers inclus dans le périmètre de l'OIN. Les objectifs de la programmation sont les suivants : 25 % de locatifs sociaux, 10 % de locatifs intermédiaires, 20 % en accession sociale, 45 % en accession privée.

Cette opération répondra aux enjeux urbains du développement durable : gestion de l'eau, bruit et nuisances, énergie, paysage, qualité du sol, biodiversité, déchets, espaces publics, conception des bâtiments, déplacement. Le développement ou la création de nouveaux quartiers ménagera la présence d'une nature ouverte sur la ville : 50 hectares d'espaces verts différenciés sont prévus.

Comme les opérations de renouvellement urbain, le démarrage des opérations du projet « Euratlantique » sur la commune de Floirac devrait porter une dynamique démographique, économique et fiscale.

1.1.4.3. La ZAC Garonne Eiffel et la ZAC des Quais

Deux zones d'aménagement concerté (ZAC) ont été créées dans la partie du périmètre de l'OIN Bordeaux-Euratlantique concernant la ville de Floirac.

Située sur la rive droite de la Garonne, face à la gare Saint-Jean et au quartier Belcier de Bordeaux, la ZAC Garonne Eiffel participe à la même ambition de reconquête du fleuve et de ses rives, de densification du cœur d'agglomération et de développement d'un quartier d'affaires à vocation européenne.

La ZAC comporte un périmètre de 154 hectares, dont 87 hectares situés sur la commune de Bordeaux et 67 hectares sur la commune de Floirac. Une nouvelle entrée de métropole sera créée sur la rive droite, avec des équipements d'agglomération et une programmation tertiaire prolongeant le centre d'affaires.

L'enjeu du logement est au centre du projet : 7 500 logements seront construits, qui accueilleront près de 12 500 personnes. Une ville plus dense sera développée en rive droite, avec ses fonctions et ses services, tout en conservant certaines typologies de faubourg. L'offre en logements sera diversifiée, dans le respect de la mixité sociale.

Créée antérieurement au lancement de l'OIN Bordeaux-Euratlantique, la ZAC des Quais de Floirac s'étend sur environ 45 hectares et a une vocation mixte d'habitat et d'activités tertiaires dans sa partie Nord, et une vocation artisanale dans sa partie Sud, en prolongement du lotissement d'activités de la Jacquotte. A terme,

ce sont environ 1 600 logements, répartis en maisons de ville, immeubles-villas et immeubles collectifs, qui seront créés.

Déjà accessible par la voie des quais, directement relié à la rocade ainsi qu'au centre-ville de Bordeaux par le pont Saint-Jean, l'accessibilité du nouveau quartier des Quais sera encore renforcée en 2019 par la réalisation du nouveau pont Jean-Jacques Bosc. Parallèlement, un nouveau transport en commun en site propre (TCSP) est envisagé, traversant l'ensemble du quartier et le reliant à la rive gauche de l'agglomération et au cœur du quartier bordelais La Bastide.

Situé à quelques dizaines de mètres de l'hôtel de ville, le quartier des quais constituera l'extension du centre-ville historique de Floirac. A ce titre, il bénéficiera de toutes les facilités d'un cœur de ville : des équipements publics nombreux et proches, des commerces et services de proximité, des parcs et jardins accessibles.

Un nouveau groupe scolaire de 16 classes (6 maternelles et 10 élémentaires) sera construit dans le quartier pour une ouverture en 2017. Un nouveau gymnase est également prévu. Le quartier accueillera en 2017 un important équipement métropolitain, une grande salle de spectacles modulable d'une capacité maximale de 10 000 places, qui permettra d'accueillir des manifestations d'envergure.

L'achèvement des travaux de la ZAC des Quais devrait avoir un impact très favorable sur les recettes fiscales de la ville de Floirac.

1.1.5. La gestion des autorisations d'urbanisme et la prévention du risque d'inondation

La planification de la politique d'urbanisme de la ville de Floirac est conçue et formalisée au niveau de la CUB, (désormais Bordeaux Métropole), dont elle est commune membre. A ce titre, elle est associée à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme la concernant : SCoT, PLUI, PLH, PDU.

Les opérations d'aménagement conduites sur son territoire sont également mises en œuvre par la CUB ou par l'OIN Bordeaux-Euratlantique. En conséquence, dans le périmètre de ces opérations, les services de la ville de Floirac n'ont en charge que les étapes préalables de l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme, qui relèvent de la compétence de la CUB ou de l'OIN selon les cas.

1.1.5.1. L'organisation des services d'urbanisme

Au niveau politique, l'adjoint délégué à l'Urbanisme, au renouvellement urbain et aux services techniques, est assisté de deux conseillers municipaux. La commission « Urbanisme – Renouvellement urbain – Services techniques », composée de 11 élus, dont 3 de l'opposition, débat des dossiers trois à quatre fois dans l'année, notamment en amont des conseils municipaux.

Au niveau administratif, la responsabilité de la politique de l'urbanisme est répartie entre deux services :

- au sein de la direction des services techniques et de l'urbanisme, le service urbanisme est constitué depuis 2013 de trois personnes, dont un cadre A, et 2 instructrices des autorisations d'occupation des sols, cadres B ;

- le service de la politique de la ville, parmi d'autres missions, assure le suivi de certaines opérations de renouvellement urbain, notamment celles faisant l'objet de la convention ANRU.

Les missions de ces services sont multiples :

- en matière d'urbanisme : gestion des autorisations d'occupation du sol ; participation à l'élaboration et au suivi des documents de planification de la CUB ; participation et suivi des projets urbains ;

- en matière d'habitat : recueil des données ; participation au programme d'intérêt général (PIG) de la CUB ;

- en matière de foncier : pré-instruction des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) avant transmission à la CUB ou autres établissements publics détenteurs du droit de préemption ; suivi des acquisitions et cessions foncières.

1.1.5.2. La procédure de délivrance des autorisations d'urbanisme

Les demandes d'autorisations d'urbanisme sont prises en charge par les instructrices AOS, sous le contrôle de la responsable du service. Les projets d'arrêtés sont visés par celle-ci et le directeur des services techniques. Par exception, les dossiers relevant de l'opération d'intérêt national « Bordeaux Euratlantique » sont transmis pour instruction à la DDTM (Direction départementale des territoires et de la mer).

Les délais d'instruction apparaissent respectés, et les autorisations tacites de ce fait très exceptionnelles. Bien que le travail d'instruction en amont avec les pétitionnaires vise à limiter les refus, ceux-ci ne sont pas rares puisqu'ils représentent 10 % des déclarations préalables et 18 % des permis de construire en 2013. Les motifs de refus relèvent soit du non-respect du PLU, soit de la non prise en compte de la contrainte inondation au regard du Plan de Prévention du Risque Inondation (PPRI) ou de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme.

Sur la période 2010-2014, seules 11 décisions ont été contestées : 7 recours gracieux, auxquels il n'a pas été donné de suite favorable (un seul de ces recours gracieux a été suivi d'un recours contentieux), et 4 recours contentieux, dont 3 se sont achevés par le désistement du requérant. Le 4ème est en cours.

En ce qui concerne le contrôle des travaux, chaque dossier soumis à une déclaration d'achèvement et à une attestation de la conformité des travaux (hors périmètre relevant de l'instruction par la DDTM) fait l'objet d'un recollement. 37 visites de conformité ont été menées en 2013. Les travaux réalisés sans autorisation sont constatés soit de manière aléatoire par les agents des services techniques, soit sur dénonciation. Le cas échéant, les contrevenants sont mis en demeure de régulariser leur construction. Toutefois, faute de moyens du service, l'établissement de procès-verbaux est limité aux cas jugés graves.

1.1.5.3. La prévention du risque d'inondation

Le territoire de la commune est couvert par les plans de prévention des risques régis par la CUB, et notamment un PPRI. En effet, la majeure partie du bas Floirac se trouve soumis à un risque d'inondation fluviale et/ou pluviale, qui est insuffisamment maîtrisé par un dispositif de digue protégeant l'ensemble de la « plaine de Garonne rive droite », soit environ 26 000 personnes réparties sur les communes de Bouliac, Floirac, Bordeaux et Cenon. Cette zone comporte des enjeux de type établissements recevant le public (ERP), installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), activités économiques et infrastructures publiques.

La ville de Floirac a élaboré son Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM) en 2013. Conformément à la réglementation, ce dernier indique les risques majeurs officiels, les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde. De plus, il indique également les consignes de sécurité avant, pendant et après la réalisation du risque, ainsi que les moyens pour les habitants de se renseigner. Il est disponible en mairie et téléchargeable gratuitement sur le site internet de la ville.

A la suite de la tempête Xynthia de 2010, le préfet de la Gironde a édicté le 2 mars 2012 une version plus exigeante et restrictive du PPRI qui, dans son appréciation du risque d'inondation, considère la digue existante comme inopérante en raison de son état dégradé. Cette décision préfectorale a eu pour conséquence de geler l'attribution des permis de construire dans un vaste périmètre du bas Floirac, et notamment de retarder la réalisation du projet « Garonne Eiffel ».

Le Syndicat mixte de protection contre les inondations de la rive droite (SPIRD), dont la ville de Floirac est membre, a diligenté une étude de danger de la digue sur l'ensemble de son linéaire de 9 kilomètres, déposée auprès de la préfecture en octobre 2013. Cette étude conclut à des désordres structurels importants de la digue. Le SPIRD, ses communes membres et la CUB ont donc entrepris et financé une opération de

réhabilitation et de confortement des ouvrages de protection gérés par le syndicat, afin de permettre la prise en compte de la digue dans le cadre de la prochaine révision du PPRI, prévue en 2016.

Le plan de financement de cette opération, dont le coût prévisionnel est estimé à 29,1 millions € TTC (24,33 millions € HT), prévoyait (en octobre 2014) 14,23 millions € de subventions de collectivités tierces (Etat, Bordeaux Euratlantique, conseil régional, conseil général, Union européenne), 1,9 million € de participations du SPIRD, et 8,465 millions € de subventions exceptionnelles versées par certaines collectivités membres du SPIRD (CUB, Bordeaux et Floirac). Le coût pour la ville de Floirac de la réhabilitation de la digue pourrait donc s'élever à 289 560 € de contribution au financement du SPIRD, à laquelle la commune s'ajouterait 310 000 € de subvention exceptionnelle, soit un total de 599 560 €.

Le coût prévisionnel des travaux de réhabilitation de la digue est d'autant plus important pour Floirac que la ville a été, avec Bordeaux, l'une des deux seules communes membres du SPIRD à renforcer sa participation obligatoire par une subvention exceptionnelle, en raison du caractère crucial d'une réalisation rapide de ces travaux, qui conditionne le retour à une pleine constructibilité du Bas-Floirac, et donc l'avancement des opérations de renouvellement urbain qui y sont conduites.

A la date de clôture de l'instruction, aucun crédit n'avait encore été engagé par la ville de Floirac au titre des subventions prévues par le plan de financement prévisionnel. Par ailleurs, les diagnostics préparatoires les plus récents ont fait ressortir que les travaux nécessaires seront vraisemblablement plus légers que ceux préconisés par l'étude de danger diligentée par le SPIRD, et le coût de l'opération de réhabilitation pourrait s'en trouver réduit. Dans cette hypothèse, la contribution financière de la ville de Floirac sera réajustée en fonction des coûts effectifs. Les investissements pour la rénovation de la digue seront éligibles au FCTVA, dans la mesure où ils relèvent du domaine public fluvial et de la sécurité des personnes. Enfin, il convient de souligner que le SPIRD sera dissous au 1^{er} janvier 2016, la lutte contre les inondations relevant à cette date de la seule métropole de Bordeaux, à qui les communes transféreront leur compétence.

1.2. La modernisation de la gestion municipale

1.2.1. La création prochaine d'un contrôle de gestion

La ville de Floirac n'a pas encore mis en place un service de contrôle de gestion clairement identifié dans l'organigramme. Néanmoins, elle vient de désigner, au sein du service des finances, un agent qui sera chargé de la mise en place de ce nouveau service. Cet agent a été inscrit pour une formation qualifiante de neuf semaines qui devrait lui permettre de maîtriser les principaux outils du contrôle de gestion.

1.2.2. Un « projet de Ville » nécessitant une affirmation politique

La ville de Floirac est engagée depuis deux ans dans la mise en place d'un mode de pilotage en « projet de Ville », qui mobilise les services aux côtés des élus afin d'écrire et de déployer en termes d'objectifs, de stratégies et de moyens d'action quantifiés, toutes les politiques publiques de la ville. Dans ce cadre, un directeur-adjoint est plus particulièrement chargé de mettre en œuvre une évaluation des politiques publiques.

Les objectifs et les enjeux du « projet de Ville » sont multiples et visent à dépasser le simple affichage politique, pour se fixer comme priorité d'améliorer la conduite de la gestion publique. Retranscrivant l'ensemble de ce qui est déjà fait, comme de ce qui est souhaité de nouveau pour le mandat, le « projet de Ville » a vocation à être un outil de gestion à part entière. Déterminant les priorités, les cibles, les moyens alloués et fixant les indicateurs nécessaires à la mesure, le « projet de Ville » devrait, à terme, offrir aux services la possibilité non seulement d'améliorer leur gestion, mais aussi d'en contrôler l'efficacité. De même, il devrait offrir aux élus la possibilité d'apprécier la performance de leur action, grâce à une véritable évaluation des politiques publiques.

Le directeur général des services (DGS) pilote l'ensemble du processus et assure la responsabilité du bon déroulement du « projet de Ville ». Il est assisté d'une « équipe technique », composée de membres de l'équipe des cadres, qui assure la régulation des choix méthodologiques et veille à la bonne transmission des flux d'information ascendants et descendants. La communication interne, assurée par la chef de projet, vise à permettre à tous les agents de la ville d'être informés et de participer au projet.

L'« équipe de travail », élément charnière du « projet de Ville », est composée des maires-adjoints et conseillers délégués, ainsi que des membres de l'équipe des cadres. Les partenaires sociaux sont associés à certaines étapes de l'élaboration du projet, afin de veiller à ce que les choix retenus soient compatibles avec le respect des conditions de travail.

L'instance de décision demeure l'équipe municipale, qui devra valider le document final retraçant les politiques publiques déclinées avec leurs orientations et objectifs principaux. Chaque politique menée par la ville de Floirac s'y trouvera déclinée en grands axes, eux-mêmes découpés en objectifs thématiques, auxquels seront associés des stratégies et des moyens d'action, débouchant sur des actions concrètes.

Dans une phase préparatoire, chaque membre de l'équipe des cadres s'est vu demander en juin 2014 de rédiger une « note d'opportunité » présentant les enjeux de son service à très court terme, et notamment toute action nécessitant une traduction budgétaire dès 2015. Cette note doit identifier les avantages et les faiblesses de l'organisation et des moyens du service, les opportunités à saisir pour améliorer le service rendu aux publics concernés, les risques actuels ou à venir. Elle doit, enfin, présenter des pistes concrètes d'amélioration, priorisées et ciblées sur l'urgence.

L'analyse des « notes d'opportunité » transmises au maire au mois de septembre 2014 fait ressortir la mobilisation des cadres autour du « projet de Ville », leur conscience des points forts des services dont ils ont la responsabilité, mais aussi des pistes d'amélioration possibles. Elle laisse aussi percevoir des tensions liées à l'érosion des dotations de l'Etat, à l'accroissement de la demande des publics, et à la perspective de la mutualisation des services avec ceux de la métropole de Bordeaux. Sous un angle purement budgétaire, ces notes identifient certains besoins non satisfaits en termes de matériels et logiciels informatiques, de locaux, ainsi que de personnel.

La démarche engagée par la ville de Floirac semble conforme aux préconisations faites par la Cour des Comptes à la fin de la partie de son rapport public annuel de 2009 consacrée aux évolutions du pilotage et au contrôle de la gestion des collectivités locales (pages 281 à 313) :

« En s'attachant à la définition par l'assemblée délibérante d'objectifs chiffrés et hiérarchisés, en offrant aux élus les éléments d'information leur permettant d'orienter l'action de la collectivité par la mise en œuvre des moyens budgétaires adaptés à la mise en œuvre de leurs politiques, elles associent démocratie et performance locales.

« En développant parmi l'ensemble du personnel les exigences de rigueur permettant d'asseoir la sécurité juridique et financière de leurs politiques, en associant par un « dialogue de gestion » les services à la réalisation des objectifs dans une démarche de performance, les collectivités se donnent les moyens de satisfaire au meilleur coût les besoins de leur population ».

Toutefois, la chambre observe que le « projet de Ville », bien engagé au niveau des services, attend encore de recevoir une validation politique par l'association du conseil municipal au processus de définition des objectifs et des moyens. Le débat d'orientation budgétaire pourrait en constituer une étape.

1.2.3. Un débat d'orientation budgétaire perfectible

1.2.3.1. Un débat organisé régulièrement dans la forme

L'article L. 2312-1 du CGCT fait l'obligation d'organiser un débat sur les orientations générales du budget, pour les communes de 3 500 habitants et plus : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a

lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L.2121-8 ».

Conformément à ces dispositions, les deux derniers alinéas de l'article 4 du règlement intérieur adopté par le conseil municipal de Floirac le 14 avril 2014 disposent :

« Un débat a lieu sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci, dans les conditions fixées par les articles 14, 15, 18, et 20 du règlement intérieur.

« Ce débat n'est pas sanctionné par un vote. »

Ce débat d'orientation, qui constitue une formalité substantielle pour l'adoption du budget¹, doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget par l'assemblée délibérante de la collectivité, mais pas à une échéance trop proche du vote du budget², et faire l'objet d'une délibération distincte³, dans les conditions applicables à toute séance de l'assemblée délibérante.

Cette année, le débat d'orientation budgétaire de la ville de Floirac a eu lieu le 30 mars 2015, c'est-à-dire deux semaines avant le vote du budget, qui est intervenu le 13 avril 2015, et a régulièrement fait en l'objet d'une délibération distincte. Les conditions de forme apparaissent donc respectées.

1.2.3.2. Un rapport méritant d'être complété et précisé sur le fond

Sur le fond, le rapport fourni à l'appui du débat d'orientation budgétaire 2015 est extrêmement succinct. Ce document comporte 4 pages seulement, en y incluant la note sur la dette. Au-delà de considérations sur le contexte général et le contexte local, il apparaît peu précis, seules les prévisions des produits fiscaux étant détaillées, faisant apparaître la stabilité des taux proposés au vote en 2015 par rapport à ceux votés en 2014.

Ainsi, les directives données par le maire pour la préparation par ses services du projet de budget comportent uniquement les deux points suivants, qui ne sont pas autrement développés : « - *redéployer les moyens disponibles et trouver de nouvelles économies sur la gestion des services ; - adapter l'offre de services aux nouveaux besoins de la population et plus particulièrement aux publics jeunes.* »

Pourtant, si l'on considère la succession des rapports fournis au conseil municipal de Floirac à l'appui du débat d'orientation budgétaire depuis le début de la période sous revue, celui de 2015 apparaît comme le plus étoffé. Le rapport de 2008 tenait sur une demi-page, en contravention flagrante avec l'esprit de l'article L. 2312-1 du CGCT, et les rapports sont demeurés extrêmement sommaires jusqu'en 2013.

Or, l'obligation pour le maire d'adresser aux conseillers municipaux une « *note explicative de synthèse suffisamment détaillée* » a été affirmée par le Conseil d'Etat⁴ et rappelée à plusieurs reprises par la jurisprudence administrative.

Les juridictions financières s'accordent à formuler les préconisations suivantes pour la bonne tenue du débat d'orientation budgétaire :

¹ TA Versailles 28 dec.1993 Commune de Fontenay-le-Fleury

² Ainsi, le tribunal administratif de Versailles a considéré, dans un jugement rendu le 16 mars 2001 (M. Lafon c/Commune de Lisses), que la tenue d'un débat d'orientation budgétaire le soir même du vote du budget justifiait l'annulation de la délibération approuvant le budget de la collectivité

³ TA Montpellier, 11 octobre 1995, M. Bard c/Commune de Bédarieux

⁴ arrêt du 12 juillet 1995, commune de Simiane-Collongue

- la collectivité devrait y présenter le cadrage prospectif au-delà du budget primitif suivant ;

- du point de vue de l'information du public et de l'assemblée délibérante, les orientations devraient être accompagnées de précisions chiffrées sur les objectifs du cadrage (niveau d'endettement, d'autofinancement, etc.) Le rapport devrait ainsi comporter des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement et son évolution prévue, ainsi que sur l'évolution envisagée des taux d'imposition⁵;

- le rapport produit doit permettre de suivre les orientations budgétaires de la collectivité, de mesurer financièrement les objectifs, les moyens et les résultats poursuivis et obtenus ;

- enfin, toujours du point de vue de l'information du public, le débat d'orientation budgétaire, aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M14, devrait « *permettre également au maire de faire connaître les choix budgétaires prioritaires et les modifications à envisager par rapport au budget antérieur* ».

Récemment, l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation du territoire de la République (loi NOTRE) est venue réformer l'article L. 2312-1 du CGCT pour préciser et compléter les obligations en matière de débat d'orientation budgétaire. Dans les communes de 10 000 habitants et plus, le rapport du DOB doit désormais comporter, « *en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.* »

La chambre recommande en conséquence à la commune de poursuivre son effort d'amélioration du rapport fourni à l'appui du débat d'orientation budgétaire en lui donnant un horizon pluriannuel, en l'accompagnant de précisions chiffrées sur les objectifs du cadrage, en le dotant d'indicateurs permettant de mesurer financièrement les objectifs, les moyens et les résultats, et en précisant les choix budgétaires prioritaires du maire.

Au cours des échanges contradictoires qui ont abouti au présent rapport, l'ordonnateur s'est engagé à poursuivre dans les années à venir l'effort engagé pour améliorer le contenu du rapport fourni à l'appui du débat d'orientation budgétaire et lui donner un caractère prospectif, opérationnel et mesurable.

En ce sens, la préparation du budget primitif 2016 a pu être pour la première fois structurée par objectifs thématiques, conformément à la stratégie de modernisation de la gestion municipale mise en œuvre à travers le « Projet de Ville ». Dès lors, le débat d'orientation budgétaire a vocation à devenir, sur la base de rapports continûment améliorés, le rendez-vous annuel permettant à l'équipe municipale de valider le pilotage par objectifs de ses différentes politiques.

Par ailleurs, l'ordonnateur observe que le contexte actuel de variations importantes des dotations budgétaires aux collectivités territoriales peut constituer une difficulté supplémentaire pour réaliser des prévisions et des perspectives fiables. Néanmoins, la baisse des dotations de l'Etat est loin d'être totalement imprévisible à court et à moyen terme, et c'est précisément pour tenir compte de cette évolution tendancielle que toutes les collectivités territoriales sont invitées à faire un effort de réflexion prospective afin d'en anticiper les effets sur leurs équilibres budgétaires et financiers.

1.2.4. Le processus de mutualisation avec Bordeaux métropole

La modernisation de la gestion de la ville de Floirac s'inscrit dans le contexte de la mutualisation en cours de ses services avec ceux de Bordeaux métropole.

⁵ CAA Douai, 14 juin 2005, commune de Breteuil-sur-Noye

Jusqu'en 2015, les relations de la ville de Floirac avec la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) se sont inscrites dans le cadre d'un partage de compétences complexe, dont la chambre a régulièrement dénoncé certaines anomalies. La CUB, en tant qu'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est régie par les principes de spécialité et d'exclusivité, et n'a donc pas de compétence générale. Les spécificités de son statut hérité de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 et modifié par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, lui permettent de financer la construction et le fonctionnement d'équipements communaux et d'agir hors de son champ de compétences initial en application de diverses habilitations législatives. Toutefois, certaines des interventions de la CUB ne sont pas conformes au partage des compétences entre l'EPCI et ses communes membres. C'est notamment le cas dans les domaines de la voirie, de la propreté et des cimetières.

L'entrée en vigueur de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a pour effet de transformer la CUB en métropole à compter du 1er janvier 2015 et de faire rentrer dans le droit commun l'étendue de ses compétences. Cette évolution législative s'accompagne d'un processus de mutualisation à grande échelle entre les services de la métropole de Bordeaux et ceux des communes membres. Cette transformation et la mutualisation qui l'accompagne doivent être l'occasion d'assurer un strict respect des règles de compétences fixées par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014.

Dans le cas de Bordeaux, le schéma de mutualisation des services métropolitains et communaux est fondé sur le libre choix par les maires de la métropole du périmètre des activités à mutualiser et du rythme de cette mutualisation. Chaque commune décide quels services ou parties de services elle choisit de mutualiser. La mutualisation a ainsi vocation à se faire « à la carte » dans le temps, dans son périmètre, mais aussi dans ses modalités.

Pour ce qui concerne la ville de Floirac, son maire a estimé que, outre le service chargé de la propreté, quasiment tous les services ressources étaient susceptibles d'être mutualisés : soit les ressources humaines, les finances, la commande publique, les affaires juridiques, les systèmes d'informations, et les services chargés des autorisations d'occupation du sol.

A terme, le processus de mutualisation fera coexister des services purement communaux et des services communs ou mutualisés, les compétences de la métropole étant assurées par les services métropolitains. La mise en œuvre des compétences des communes, dès lors qu'elle est confiée aux services communs, peut être assurée en « pôle territorial » ou en service central, selon la nature des activités exercées.

Les pôles territoriaux, composés à la fois de services mutualisés et de services métropolitains, seront responsables de toutes les actions déconcentrées de compétence métropolitaine et/ou municipale qui leur seront confiées. Les directeurs généraux des services des communes s'adresseront directement aux cadres des services mutualisés (responsable de secteur, chef de service ou directeur) pour la mise en œuvre des activités mutualisées.

La mise en œuvre effective de l'organisation mutualisée, consécutive à l'achèvement des processus statutaires de transfert des agents et à l'adoption entre la métropole et les communes des conventions de mutualisation, est fixée au 1er janvier 2016.

Le projet d'organigramme des services établi au mois de mars 2015 porte sur un effectif global au 1er janvier 2016 d'environ 5 200 agents, les 2 970 agents composant actuellement les services de Bordeaux Métropole étant complétés par 1 440 agents mutualisés avec la ville de Bordeaux et environ 800 agents issus des autres communes.

1.3. Les relations avec les associations

1.3.1. Vue d'ensemble des subventions aux associations

Le montant total annuel des subventions aux personnes de droit privé passe de 624 992 € en 2007 à 482 663 € en 2014, soit une diminution de 22,8 % entre 2007 et 2014.

L'examen des subventions aux associations sur la période 2007-2014 fait apparaître une très grande hétérogénéité des montants concernés, qui vont de 25 € accordés à la coopérative scolaire Blum en 2008, à 245 742,95 € alloués en 2013 au Club municipal de Floirac. Sur la période sous revue, les trois associations bénéficiaires des plus importantes subventions sont le club sportif et les deux centres sociaux :

Tableau 1. Les trois plus importantes subventions à des associations

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL	Evol.%
Club municipal de Floirac	168 584,00	150 943,65	156 328,65	163 177,19	164 203,19	208 571,44	245 742,95	213 529,78	1 471 080,85	26,66%
Espace social du Haut Floirac	52 174,37	121 650,14	109 243,00	130 233,71	84 918,00	83 765,00	81 565,00	83 000,00	746 549,22	59,08%
Usagers du centre social	72 997,00	163 567,70	151 422,47	135 165,00	101 676,00	100 176,00	97 676,00	100 000,00	922 680,17	36,99%

Source : commune de Floirac

Dans un souci de transparence financière et de clarification des relations entre les personnes publiques et les associations, l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, impose la conclusion d'une convention définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée, également appelée convention pluriannuelle d'objectifs, au-delà d'un montant fixé à 23 000 euros annuels, seuil fixé par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

Cette obligation n'apparaît pas parfaitement respectée sur la période sous revue. Alors que la ville de Floirac a accordé des subventions supérieures à 23 000 € à trente reprises entre 2007 et 2013, pour un montant total de plus de 3,2 M€, la convention prévue par la loi n'a pas été passée à neuf reprises, pour un montant de 819 387,01 €, soit 25,39 % du montant total. Par ailleurs, certaines des conventions prévoyant la mise à disposition de locaux ne chiffrent pas la valeur monétaire de cette aide en nature.

Tableau 2. Subventions supérieures à 23 000 € accordées hors convention 2007-2013

NOM	MONTANT	ANNEE
A'URBA	30 000,00	2009
Club Municipal de Floirac	168 584,00	2007
Club Municipal de Floirac	150 943,65	2008
Espace social du haut floirac	52 174,37	2007
Espace social du haut floirac	81 565,00	2013
GIPGPV	56 869,08	2008
Haut de Garonne développement	24 082,45	2010
Les Francas	182 171,46	2007
Usagers du centre social	72 997,00	2007
TOTAL	819 387,01	

Source : ville de Floirac

De plus, en vertu de l'article 22 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif et de son décret d'application n°2006-887 du 17 juillet 2006, les personnes morales de droit public doivent tenir à disposition du public une liste annuelle comprenant le nom et l'adresse statutaire des associations bénéficiaires d'une subvention ainsi que le montant et la nature de l'avantage accordé. Pour les communes comptant plus de 3 500 habitants, cette liste doit être rendue accessible au public à titre gratuit sur un site internet.

Dans le cas de la ville de Floirac, la liste des subventions versées n'a été disponible sur le site internet de la mairie, sous la forme d'un tableau dans l'espace dédié au budget, qu'à partir du budget 2014. Aucune liste n'est présente sur le site internet avant cette date. En 2014 et 2015, ce tableau ne faisait pas apparaître le total des subventions versées, et n'était pas accessible sous l'onglet « vie associative ». L'ordonnateur propose de rendre désormais la liste consultable depuis le chemin d'accès « Culture/vie associative ».

1.3.2. Le Club municipal de Floirac

Le Club municipal de Floirac (CMF) est le club sportif de la ville, qui regroupe 16 sections et compte environ 2 000 adhérents. Le CMF absorbe à lui seul près de 30 % (29,78 % en 2014) de la totalité des subventions versées par la commune aux associations.

A partir de l'année 2009, la municipalité a établi chaque année une convention avec le CMF. Cette convention annuelle porte sur les moyens financiers (subvention) et matériels (mise à disposition gratuite de locaux et de matériel, notamment informatique) fournis au club, ainsi que sur certaines obligations au respect desquelles celui-ci s'engage.

Conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, la convention précise bien que le CMF doit fournir chaque un compte d'emploi de la subvention attribuée l'année précédente, ainsi que les comptes certifiés de l'année antérieure. La ville de Floirac a ainsi été en mesure de produire les comptes du CMF depuis l'année 2010 jusqu'à l'année 2013 incluse.

Or, il apparaît que le commissaire aux comptes a refusé de certifier que les comptes des années 2010 et 2011 sont réguliers et sincères au regard des règles et principes comptables, ni qu'ils donnent une image fidèle du résultat, de la situation financière et du patrimoine de l'association.

En effet, on peut relever en 2010 des irrégularités concernant la durée de l'exercice, réduite à 6 mois, la justification de certaines dépenses, le rattachement des charges et des produits, l'exhaustivité des opérations enregistrées et le respect des règles fiscales et sociales. En 2011, ces trois dernières critiques sont renouvelées, mais l'exercice est alors régulièrement porté à 12 mois.

En 2010, le montant des dépenses dépourvues de pièces justificatives s'élève à 12 887,32 €. En conséquence, la commune a retenu un montant identique sur la subvention à verser en 2011.

Les comptes 2012 et 2013 du CMF apparaissent certifiés comme étant réguliers et sincères, en dépit du fait qu'ils sont tenus selon les principes de la trésorerie, et non pas selon une comptabilité d'engagement, ce qui n'est pas conforme aux règlements comptables.

Tableau 3. Parts des subventions dans les produits du CMF 2010-2013

	2010	2011	2012	2013	TOTAL	Evol. %
Produits d'exploitation de l'association	293 756	648 347	621 087	720 682	2 283 872	145%
Subventions de fonctionnement recues	108 179	268 530	287 904	290 990	955 603	169%
Part des subventions dans les produits	36,83%	41,42%	46,35%	40,38%	41,84%	

Source : ville de Floirac

L'examen des comptes communiqués par le CMF à la ville de Floirac montre que les subventions que celle-ci lui verse sont une source importante, mais non dominante, de son financement. Sur les quatre exercices disponibles, les subventions versées par la commune représentent en moyenne 42 % des produits du club municipal.

Les subventions de la ville de Floirac augmentent de 169 % entre 2010 et 2013, passant de 108 179 € à 290 990 €, alors que les produits d'exploitation du club municipal n'augmentent, sur la même période, que de 145 %.

La chambre relève les efforts faits par la commune, durant la période sous revue, pour obtenir de son club sportif une gestion financière et comptable plus rigoureuse. La production des comptes du CMF la met en situation de mieux contrôler le bon emploi de la subvention qu'elle lui verse chaque année.

1.3.3. L'association Les Francas et l'aménagement des rythmes scolaires

Depuis plus de vingt ans, la gestion des accueils périscolaires a été confiée à des partenaires associatifs spécialisés dans ce domaine. A l'origine, le montant de la subvention allouée au secteur associatif était voté chaque année par le conseil municipal au vu d'un compte d'exploitation prévisionnel de l'activité, puis ajusté sur présentation du compte d'exploitation définitif.

A compter de 2007, considérant que ce service constituait une prestation relevant du secteur concurrentiel, la ville de Floirac a décidé de choisir son partenaire par attribution d'un marché public. Un marché en procédure adaptée a donc été conclu cette année-là avec l'association Les Francas de Gironde, puis renouvelé en 2010 à compter du 1^{er} janvier 2011 pour une période d'un an reconductible trois fois.

La municipalité a mis en œuvre la réglementation relative à l'aménagement des rythmes scolaires dès la rentrée 2013. Le mercredi matin a été intégré comme demi-journée de travail supplémentaire. L'augmentation du temps d'accueil périscolaire a été de 45 minutes par jour les lundi, mardi, jeudi et vendredi, et de 1h30 le mercredi matin, soit un total de 4h45 par semaine. Le surcoût financier afférent a représenté en 2013 un total de 55 512,49 €, versés à l'association Les Francas.

Sur une base facultative, la municipalité a choisi de proposer à tous les enfants une inscription à des activités périscolaires, une fois par semaine, de 16h00 à 17h15 les lundi, mardi, jeudi ou vendredi. Ces ateliers gratuits sont animés par diverses associations, rémunérées à hauteur de 30 000 € pour l'année 2013. Une mission de coordination sur site de ces activités dans chacune des écoles de Floirac a été confiée à l'association Les Francas de Gironde, pour un coût de 12 466,76 €. L'impact financier de l'aménagement des rythmes scolaires pour la ville de Floirac peut donc être évalué à un montant total de 97 979,25 € en 2013.

Le marché se terminant le 31 décembre 2014, la municipalité a fait le choix de changer la nature de ses relations financières avec l'association Les Francas de Gironde, pour l'inscrire dans le cadre d'un service d'intérêt économique général (SIEG). La délibération du 29 septembre 2014 qualifie le SIEG et en définit le périmètre, précise les objectifs de la mission particulière d'intérêt général qui lui est confiée, ainsi que les obligations de service public qui en garantissent le bon accomplissement. Le marché passé dans ce cadre, selon une procédure de mandatement à l'issue d'un appel à projets, s'appuie sur les notions de « bénéfice acceptable » et de risque d'exploitation, et n'inclut pas de prêt de personnel.

Tableau 4. Evolution 2007-2014 des sommes allouées à l'association Les Francas

	Subvention	Marché 7A014A	Marché 10A017	Total	Evolution
2007	182 471,46	81 943,36		264 414,82	-
2008		274 815,55		274 815,55	3,9%
2009		267 111,90		267 111,90	-2,8%
2010		272 463,63		272 463,63	2,0%
2011		22 485,06	257 578,47	280 063,53	2,8%
2012			267 616,52	267 616,52	-4,4%
2013			349 041,75	349 041,75	30,4%
2014			497 755,34	497 755,34	42,6%

Source : ville de Floirac

L'évolution des sommes allouées à l'association Les Francas depuis 2007, coïncidant avec le passage d'un mécanisme de subvention à une procédure de marché cette même année, apparaît très modérée jusqu'en 2012, et des baisses par rapport à l'exercice antérieur sont même observables en 2009 et 2012.

A l'inverse, l'aménagement des rythmes scolaires en 2013 a eu un fort impact inflationniste, puisque les sommes versées aux Francas ont augmenté 30,4 % en 2013 puis de 42,6 % en 2014.

2. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1. L'évolution des effectifs

Les deux tableaux d'ensemble figurant en annexe du présent rapport d'observation provisoire, établis d'après les tableaux des effectifs au 31 décembre de chaque année, détaillent l'évolution du personnel de la ville de Floirac entre 2007 et 2013.

Le total des emplois pourvus par des agents titulaires apparaît en diminution de 4 % sur cette période, au cours de laquelle il passe de 277 en 2007 à 266 en 2013. Cette diminution globale ne touche pas toutes les catégories d'agents, puisque l'effectif de ceux de catégorie A s'accroît en six ans de 15 à 24, soit une hausse de 60 %, et celui de ceux de catégorie B de 51 à 64, soit une hausse de 25,5 %, tandis que l'effectif de ceux de catégorie C se réduit de 229 à 194. Ce processus de transformation d'emplois concerne plus particulièrement la filière administrative.

Toutefois, ces évolutions se présentent légèrement différemment si l'on prend en compte la totalité des emplois permanents, en ajoutant ceux occupés par des non titulaires, conformément au second des tableaux figurant en annexe.

La diminution du total des emplois pourvus apparaît alors plus marquée sur la période, au cours de laquelle il passe de 309 en 2007 à 286 en 2013, soit une baisse de 7,4 %. Si l'accroissement de l'effectif des agents de catégorie B, qui passe de 52 à 65, soit une hausse de 25 %, reste d'ampleur identique, celui de l'effectif de ceux de catégorie A devient nettement moins important, puisqu'il passe de 24 à 27, soit une hausse de 12,5 % seulement. Cela s'explique par le fait que l'essentiel des nouveaux postes de titulaires créés en catégorie A sur la période n'a fait que compenser la forte diminution des chargés de mission, tous non titulaires et de catégorie A, dont l'effectif est passé d'un maximum de 10 en 2010 à 3 seulement en 2013.

2.2. Une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences perfectible

La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) s'inscrit dans le cadre d'un processus d'amélioration continue. La tenue d'une liste des agents par date de naissance permet au service des ressources humaines d'anticiper approximativement les départs à la retraite, sous réserve des marges de manœuvre individuelles laissées aux intéressés pour en avancer ou en reculer les échéances.

Les procédures de recrutement ont été progressivement davantage formalisées. Le recours à des jurys de recrutement, qui ne concernait que les agents de catégorie A jusqu'en 2003, a été étendu à ceux de catégorie B en 2005 et à ceux de catégorie C en 2006. Des fiches de postes sont désormais systématiquement établies, et des tests en situation de travail organisés pour les postes « techniques ».

Bien que non formalisée dans un outil global ou formaté, la GPEEC assurée par les services de la ville de Floirac poursuit l'objectif de privilégier le développement des compétences en étant à l'écoute de la pénibilité vécue sur certains postes de travail, de l'émergence de nouveaux métiers, ou encore de l'écoute des potentiels en interne.

Les dernières années ont notamment connu des mobilités internes, des cursus de formation dédiés et spécialisés, ou encore des recrutements externes sur des profils dont les compétences dépassent le cadre habituel de travail, car les restructurations de service, les nouvelles modalités de travail ou encore les contraintes de présence, ont été anticipées.

La chambre invite la commune à compléter sa panoplie d'outils de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, notamment en matière de formation, afin de pouvoir mieux anticiper et accompagner les redéploiements et les transformations d'emplois identifiés comme souhaitables dans le cadre du projet de Ville et de la mutualisation avec les services de Bordeaux métropole. Elle lui recommande pour ce faire de s'appuyer sur le service des ressources humaines de la métropole.

2.3. Une durée annuelle de travail inférieure à 1607 heures

Alors que les agents effectuent 35 heures hebdomadaires, et n'ont donc pas droit aux compensations du régime RTT, les agents titulaires, stagiaires et non titulaires de droit public de la ville de Floirac bénéficient de 37 jours de congés pour un service à temps complet, proratisés en fonction de la quotité de temps de travail, plus éventuellement un surcroît de deux jours pris hors périodes de vacances usuelles.

De manière générale, le temps de travail dans les collectivités territoriales est réglementé par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, qui fixe la durée annuelle à 1607 heures, par référence à la fonction publique d'Etat. Cette norme s'impose comme un plafond, mais aussi comme un plancher en deçà duquel il n'est normalement pas possible de descendre.

Toutefois, outre une exception relative aux « sujétions liées à la nature des missions » pour les emplois pénibles ou dangereux, une seconde exception est prévue pour les régimes de travail mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, qui peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité, prise après avis du comité technique.

La ville de Floirac a fait usage de cette dérogation, par une délibération en date du 17 décembre 2001 qui valide les régimes de travail issus du contrat de solidarité signé le 18 août 1982 avec le préfet, en application desquels le nombre d'heures annuelles travaillées demeure aujourd'hui réduit à 1519 heures, y compris les 7 heures de la « journée de solidarité » que la commune a ultérieurement mise en place.

Le temps de travail, fixé à 35 heures par semaine, est organisé avec des horaires fixes, à l'exception de quelques agents du service jeunesse dont le temps de travail est annualisé. Les heures effectuées en supplément sont récupérables, au taux d'une heure récupérée pour une heure faite, sous réserve de l'accord préalable du supérieur hiérarchique. Enregistrées sur un document type, après validation par les responsables de service, elles sont comptabilisées dans le logiciel de gestion du personnel et in fine validées par le directeur général des services. Une note précise les manifestations et les heures pouvant être rémunérées en heures supplémentaires. La chambre observe que la fixation de la durée annuelle du travail des agents de la ville de Floirac à un niveau très sensiblement inférieur au seuil légal de 1607 heures, même si elle est facultativement autorisée à titre dérogatoire, constitue un gisement d'économies potentielles dans un contexte de capacité d'autofinancement très réduite. Le volume théorique d'heures de travail « perdues » peut être estimé, pour l'année 2013, à 25 168 heures, ce qui correspond à un sureffectif théorique de 15,7 agents, soit 5,5 % des effectifs permanents, entraînant un surcoût financier théorique de 579 299 €.

Estimation du coût budgétaire en 2013 d'une durée du travail inférieure à la norme

G	Temps de travail Floirac (en heures)	1 519
H	Durée légale annuelle (en heures)	1 607
D = H-G	Déficit du temps de travail par agent par rapport à la durée légale (en heures)	88
E	Nombre d'agents permanents en 2013	286
K = E*D	Déficit du temps de travail global par rapport à la durée légale (en heures)	25 168
L = K/H	Même déficit exprimé en nombre d'agents	15,66
P	Charges de personnel en 2013 (en euros)	10 578 798
S = P/E	Coût salarial moyen d'un agent permanent en 2013 (en euros)	36 989
C= S*L	Estimation du coût du déficit global du temps de travail par rapport à la durée légale (en euros)	579 299

Source : CRC Aquitaine, Poitou-Charentes

2.4. Des comptes épargne-temps largement répandus

Les agents titulaires, stagiaires et non titulaires de droit public ayant une ancienneté de service supérieure ou égale à un an peuvent ouvrir un compte épargne-temps, conformément à la réglementation. Pour le personnel

de la ville de Floirac, ces comptes ne peuvent être alimentés que par des congés annuels ou des jours de congé hors période.

Abstraction faite de ceux qui ont été clôturés à la suite de départs, 151 comptes épargne-temps sont actuellement ouverts au bénéfice du personnel de la commune. Depuis 2007, un total de 1 925 jours a été déposé sur ces comptes actifs, soit une moyenne de 12,74 jours par compte. Le nombre total de jours restant sur ces comptes est de 1702 jours, soit une moyenne de 11,27 jours.

La ville de Floirac n'a pas mis en place de couverture financière en regard des créances que représentent ces comptes épargne-temps, considérant que l'expérience montre que leurs titulaires préfèrent les solder en prenant les jours de congés accumulés, plutôt qu'en les convertissant en rémunérations.

2.5. Un principe d'avancement à la durée minimale

La ville de Floirac a opté pour des avancements d'échelon accordés par principe à la durée minimale, à l'exception de certains avancements à la durée maximale effectués sur demande hiérarchique. En ce qui concerne les avancements de grade, la ville de Floirac a délibéré sur un taux de promotion fixé à 100 %, considérant que cela lui permet de gérer au mieux les avancements de ses agents.

Cette pratique en matière d'avancement d'échelon est plus favorable aux agents que ce que prévoient les textes. D'une part, l'article 17 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que l'administration évalue pour chaque agent sa valeur professionnelle. D'autre part, l'article 78 alinéa 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale indique que « *L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie* ». Il résulte de ces dispositions, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, que le maire ne peut se borner à mettre en œuvre, sans examen des situations individuelles, un avancement à l'ancienneté en fonction de la seule durée moyenne attachée statutairement à chaque échelon⁶.

La chambre rappelle donc que l'avancement à la durée minimale, en application des lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 et n° 84-53 du 26 janvier 1984, ne peut résulter que d'un examen individuel de la situation de chaque agent. En le concevant comme une pratique générale, la commune accélère le rythme d'avancement de l'ensemble de son personnel, ce qui se traduit par une progression plus rapide de la masse salariale.

2.6. Un taux d'absentéisme comparativement élevé

Lors du précédent examen de gestion, la chambre avait relevé en 2009 que le nombre moyen de jours d'absence par agent représentait 22,9 jours en 2007 à Floirac, soit une durée légèrement supérieure aux 20 jours établis en moyenne nationale par la Direction générale des collectivités locales, et que le taux d'absentéisme, défini comme rapport entre le temps de travail théorique et le nombre de jours d'absence, y était de 6,28 %. Elle avait estimé le coût financier de ces absences pour 2007 entre 600 000 €, en données brutes, et 500 000 €, en prenant en compte la variation de l'absentéisme selon les catégories de personnels. La chambre estimait alors nécessaire d'apporter des réponses au regard des risques induits par cet absentéisme : risque de désorganisation des services, charge de travail supplémentaire pour les agents présents, risque de démotivation et de désocialisation progressive des agents absents.

La situation ne s'est pas améliorée depuis, puisqu'entre 2007 et 2012 les arrêts de type « maladie ordinaire » apparaissent en augmentation constante, ce que les services de la ville de Floirac expliquent notamment par le vieillissement des agents, plus sensibles aux risques musculo-squelettiques, notamment parmi les adjoints

⁶ CE 15 janvier 1992, syndicat CGT-FO de l'INSEE et CE 31 juillet 1992, commune de Saint-Gratien

techniques, et particulièrement les agents d'entretien. Les taux d'absences les plus élevés sont concentrés sur certains services particulièrement fragiles, tels que ceux chargés de l'entretien ou de l'aide à domicile.

Une forte baisse du nombre de jours d'arrêt pour « maladie ordinaire » est toutefois observée sur l'année 2013, ce que les services de la ville de Floirac attribuent à la mise en place du jour de carence dans la fonction publique, qui aurait révélé le caractère immotivé d'une partie des absences des années antérieures.

Mais dans le même temps, le nombre de jours d'arrêt pour accident du travail est en forte augmentation. On note, également, une augmentation du nombre de déclaration de maladies professionnelles et du nombre de jours d'arrêts inhérent à ce type d'absence.

Le nombre de jours d'absence pour « congés exceptionnels » est également en constante hausse depuis 2010.

Tableau 5. Jours d'absence par catégories de motifs

MOTIFS D'ABSENCE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Effectifs titulaires							
accident du travail	640	738	406	218	258	750	1155
maladie ordinaire	4358	4162	4383	5141	4435	4612	3467
longue maladie -longue durée	1740	2629	3193	3183	3252	3296	2646
maladie professionnelle	0	113	0	145	57	158	98
SOUS-TOTAL	6738	7642	7982	8687	8002	8816	7366
maternité-paternité-adoption	161	833	528	398	350	312	144
congés exceptionnels	461	452	500	397	436	447	478
TOTAL	7360	8927	9010	9482	8788	9575	7988
Nombre d'agents	278	269	266	267	263	261	265
Nombre de jours d'absence par agent	26.47	33.18	33.87	35.51	33.41	36.68	30.14
Effectifs non-titulaires							
accident du travail	46	53	5	11	11	0	11
maladie ordinaire	169	233	216	128	117	111	159
longue maladie -longue durée	0	0	0	0	0	0	0
maladie professionnelle	0	0	0	0	0	0	0
SOUS-TOTAL	215	286	221	139	128	111	170
maternité-paternité-adoption	22	112	0	193	11	11	11
congés exceptionnels	15	49	44	23	30	30	12
TOTAL	252	447	265	355	169	152	193
Nombre d'agents	33	29	28	24	25	21	20
Nombre de jours d'absence par agent	7.64	15.41	9.46	14.79	6.76	7.24	9.65

Source : ville de Floirac

A titre de comparaison, la synthèse des bilans sociaux publiée en juin 2014 par le CNFPT et la Direction générale des collectivités locales (DGCL) fait apparaître dans les communes de 10 000 à 20 000 habitants, pour l'année 2011, un nombre moyen de 29,1 journées d'absence pour les agents titulaires et de 13,1 journées d'absence pour les agents non titulaires. Le nombre moyen de jours d'absence du personnel de la ville de Floirac observé en 2011 se compare très favorablement pour les agents non titulaires puisque, avec un niveau de 6,7 jours, il est inférieur de moitié à la moyenne nationale des communes de cette catégorie de taille. En revanche, le niveau de 33,4 jours pour les agents titulaires est supérieur de 14,7 % à la moyenne nationale.

Afin de lutter spécifiquement contre les risques musculo-squelettiques la collectivité a recruté en 2006 un conseiller de prévention, technicien « hygiène et sécurité », et nommé huit assistants de prévention, qui font office de relais auprès des agents sur différents sites et sont chargés de la tenue des registres de santé et sécurité.

Par ailleurs, la commune a inscrit ces dernières années à ses plans de formation annuels différentes formations spécifiques liées à l'hygiène et à la sécurité dispensées par le centre national de la fonction

publique territoriale. Elle a engagé également une démarche de prévention des risques psycho-sociaux, avec deux jours de formation de tous les cadres, afin d'améliorer de manière continue le management. Le taux d'absences des agents de la ville de Floirac, qui s'élève à 7,84 % pour l'année 2013, entraîne un coût budgétaire théorique, sur la base d'un montant des charges de personnel de 10,578 millions d'euros la même année, de 828 955 euros.

Tableau 6. Estimation du coût budgétaire de l'absentéisme en 2013

E	Effectif en 2013	286
D = E*365	Durée de travail théorique (en jours)	104 390
A	Nombre de jours d'absence	8 180
T = A/D	Taux d'absences	7,84%
P	Charges de personnel	10 578 798
C = P*T	Coût de l'absentéisme	828 955

Source : CRC Aquitaine, Poitou-Charentes

2.7. Le respect depuis 2009 de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés

Depuis 2009, la ville de Floirac satisfait à l'obligation légale d'employer au moins 6 % de travailleurs handicapés, et se trouve donc dispensée de cotiser au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

Tableau 7. Taux d'emploi des travailleurs handicapés

	2007	2009	2011	2013
Montant total des marchés passés avec des établissements de travail protégé	47 987	53 485	49 377	52 086
<i>Equivalent bénéficiaires</i>	<i>3,12</i>	<i>3,31</i>	<i>2,68</i>	<i>3,03</i>
Nombre de travailleurs handicapés sur emplois permanents	10	16	13	16
Taux d'emplois des travailleurs handicapés	4,60 %	7,26 %	7,28 %	6,95 %

Source : bilans sociaux de la ville de Floirac

2.8. Une gestion des véhicules de service encore perfectible

Le parc automobile de la ville de Floirac comporte un total de 64 véhicules, soit un véhicule pour 4,4 agents. Bien que l'inventaire fasse apparaître le nom d'un agent pour cinq véhicules, il s'agit uniquement de véhicules de service, la municipalité n'ayant attribué aucun véhicule de fonction. En 2015, suite à la participation de la ville au processus de mutualisation et de régularisation des compétences avec Bordeaux Métropole, ce parc a pu être réduit de 9 unités pour s'établir à 55 véhicules, soit une réduction de 14 % d'un exercice à l'autre, ce qui porte le ratio afférent à 5,1 agents par véhicule, sans qu'il y ait de conséquences sur la qualité du service rendu.

Il n'existe pas de règlement de service détaillé pour l'ensemble des véhicules. Une note générale sur les déplacements des agents pendant leur temps de travail, en date du mai 2013, comporte une partie rappelant de manière très succincte les règles d'utilisation des véhicules de service. Jusqu'en 2014, ceux-ci n'étaient pas dotés de carnets de bord. Une réflexion sur l'usage mutualisé des véhicules est en cours, en liaison avec la mutualisation des services de la commune avec ceux de la métropole.

Jusqu'en 2014, la ville de Floirac disposait d'une station avec deux pompes, chaque véhicule étant doté d'un badge donnant accès au ravitaillement en carburant. Depuis 2014, un marché de fourniture de carburant a été passé, dans le cadre duquel chaque véhicule est doté d'une carte limitant la quantité de carburant prise quotidiennement en fonction de la capacité du réservoir. Chaque chauffeur dispose d'un code personnel lui

permettant d'utiliser l'ensemble des cartes. Il est donc désormais possible de suivre la consommation de carburant par véhicule, et aussi par chauffeur.

La chambre prend acte des efforts faits récemment pour introduire davantage de rigueur dans la gestion de la flotte des véhicules. Elle recommande toutefois à la ville de Floirac d'établir un bilan annuel de l'utilisation des véhicules faisant ressortir le nombre des kilomètres parcourus et les différents éléments de coûts (dont les dépenses de carburant), de vérifier l'adéquation de la taille de son parc automobile aux besoins constatés, et de faire aboutir sa réflexion sur la mutualisation de l'usage des véhicules.

3. L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE 2009-2014

3.1. Remarques liminaires

a) Sur le périmètre analysé

L'importance des deux budgets annexes de la ville de Floirac, tels que retracés dans les comptes administratifs 2014, apparaît minime par rapport aux montants du budget principal. Le budget annexe des transports représente 0,47 % des dépenses de fonctionnement du budget principal et 0,67 % de ses recettes de fonctionnement. Le budget annexe de l'hôtel d'entreprise représente 0,26 % des dépenses de fonctionnement du budget principal et 0,22 % de ses recettes de fonctionnement. En conséquence, l'analyse financière portera sur le seul budget principal de la commune.

b) Sur la strate démographique de référence

Certains tableaux utilisés pour la présente analyse financière font référence à la notion de « strate ». En effet, à des fins de comparaison, les données officielles disponibles sur le site internet collectivites-locales.gouv.fr regroupent les communes françaises au sein de groupes de référence, dits « strates démographiques », établis selon la taille de la commune, son appartenance à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et le régime fiscal de celui-ci.

Au regard de ces critères, la commune de Floirac relève du groupe de référence rassemblant les communes de 10 000 à 19 999 habitants, appartenant à un groupement à fiscalité propre « quatre taxes ». Avec une population de 16 130 habitants au 1er janvier 2012, la commune se situe dans la moyenne de cette strate démographique.

c) Sur les années objets de l'étude

L'analyse financière a été réalisée sur la base des comptes de gestion avec l'outil ANAFI développé pour les chambres régionales des comptes. Les données de ce système d'exploitation ne remontant pas au-delà de 2009, l'analyse, par souci d'homogénéité, se limitera à la période 2009-2014.

3.2. Des ressources inégalement dynamiques

Les ressources fiscales propres représentent en 2014 49,44 % des produits de gestion. Ce sont aussi les ressources les plus dynamiques, avec une progression de 19,7 % sur l'ensemble de la période 2009-2014.

Les ressources institutionnelles représentent 38,42 % des produits de gestion en 2014. Elles sont en constante diminution à partir de 2010, et de 6,2 % sur l'ensemble de la période 2009-2014.

La progression des ressources fiscales propres venant plus que compenser l'érosion des ressources institutionnelles, les produits de gestion se présentent en augmentation constante sur l'ensemble de la période 2009-2014.

3.2.1. Des ressources fiscales en progression constante

Tableau 8. Evolution 2009-2014 des ressources fiscales propres

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2009/2014	Evolution 2009/2014
Impôts locaux nets des restitutions	8 467 154	8 644 759	8 911 695	9 254 455	9 579 007	9 953 096	3,3%	1 485 942	17,5%
+ Taxes sur activités de service et domaine	17 796	46 146	209 642	119 308	138 007	87 120	37,4%	69 324	389,6%
+ Taxes sur activités industrielles	229 362	241 583	253 018	265 297	280 797	280 294	4,1%	50 932	22,2%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	39 146	41 949	44 019	46 040	47 739	49 349	4,7%	10 203	26,1%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	220 861	312 025	317 867	302 227	279 150	375 538	11,2%	154 676	70,0%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	8 974 319	9 286 462	9 736 240	9 987 327	10 324 699	10 745 397	3,7%	1 771 078	19,7%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Tableau 9. Evolution 2009-2014 du produit des impôts locaux

Produit des impôts locaux perçus par la commune	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2009/2014	Evolution 2009/2014
Taxe d'habitation	3 266 274	3 410 284	3 522 667	3 736 295	3 948 042	4 171 793	3,9%	905 519	27,7%
+ Foncier bâti	5 074 098	5 182 607	5 293 267	5 458 402	5 559 354	5 705 780	1,8%	631 682	12,4%
+ Foncier non bâti	37 929	35 718	35 649	30 454	30 883	29 723	-4,0%	-8 206	-21,6%
= Produit total des impôts locaux	8 378 301	8 628 609	8 851 583	9 225 151	9 538 279	9 907 296	2,6%	1 528 995	18,2%
Variation pdt total des impôts locaux en %		3,0%	2,6%	4,2%	3,4%	3,9%			

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le produit total des trois taxes directes augmente de 18,2 % entre 2009 et 2014, soit de 1 528 995 €. Cette augmentation est due au seul effet base, à la fois physique et forfaitaire, les taux étant stables sur la période.

Tableau 10. Evolution 2009-2014 des bases fiscales

Bases nettes imposées au profit de la commune	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2009/2014	Evolution 2009/2014
Taxe d'habitation	15 385 180	16 063 515	16 592 871	17 599 128	18 596 522	19 650 460	4,9%	4 265 280	27,7%
+ Foncier bâti	14 193 282	14 496 803	14 806 342	15 268 258	15 550 641	15 960 223	2,3%	1 766 941	12,4%
+ Foncier non bâti	56 166	52 892	52 790	45 097	45 733	44 015	-5,0%	-12 151	-21,6%
= Bases nettes totales imposées en €	29 634 628	30 613 210	31 452 003	32 912 483	34 192 896	35 654 698	2,9%	6 020 070	20,3%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Si les bases fiscales dont dispose la ville de Floirac se montrent ainsi dynamiques, notamment en ce qui concerne la taxe d'habitation, leur niveau est inférieur à la moyenne de la strate ; les bases de taxe d'habitation par habitant leur sont en 2013 inférieures de 17 % (1130 € par habitant contre 1362 €), celles du foncier bâti de 25 % (voir détail en annexe).

Cette faiblesse des bases est plus que compensée par le niveau des taux, plus élevés que ceux de la moyenne de la strate démographique (en 2013), tant pour la taxe d'habitation (21,23 % à Floirac contre 15,68 % en moyenne nationale), la taxe sur le foncier bâti (35,75 % contre 23,8 %), que pour la taxe sur le foncier non bâti (67,53 % contre 59 %). En 2014, le conseil municipal de Floirac a par ailleurs voté la suppression de l'exonération temporaire de taxe foncière de deux ans pour les constructions nouvelles, qui était en vigueur jusqu'alors.

De cette stabilité de taux élevés appliqués à des bases faibles résulte un produit fiscal par habitant légèrement plus important pour la commune (582 €) que pour la moyenne de la strate (511 €), mais progressant moins rapidement (de 12,14 % entre 2009 et 2013, contre 16,40 % pour la moyenne de la strate, soit 63 euros contre 72 euros en moyenne).

Le poids des impôts locaux dans l'ensemble des produits est par ailleurs plus important à Floirac (en 2013 43,66 % des produits contre 38,25 % pour la moyenne de la strate).

Ainsi qu'évoqué en première partie du présent rapport, les grandes opérations d'urbanisme en cours sur le territoire de la ville de Floirac (renouvellement urbain, achèvement de la ZAC des Quais, engagement de l'opération d'intérêt national « Euratlantique ») sont porteuses d'un nouveau dynamisme démographique et économique qui devrait *in fine* se répercuter sur les recettes fiscales. Il en va de même pour la relance des projets de construction provisoirement gelés en raison du risque d'inondation sur la plaine de Floirac, qui pourra avoir lieu dès lors que les prescriptions du PPRI auront été mises en œuvre.

3.2.2. Des ressources institutionnelles en diminution

Tableau 11. Evolution 2009-2014 des ressources institutionnelles

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2009/2014	Evolution 2009/2014
Dotation Globale de Fonctionnement	6 474 581	6 508 048	6 681 959	6 739 160	6 851 724	6 738 938	0,8%	264 357	4,1%
Dont dotation forfaitaire	3 818 037	3 742 243	3 727 605	3 711 417	3 673 666	3 513 002	-1,7%	-305 035	-8,0%
Dont dotation d'aménagement	2 656 544	2 765 805	2 954 354	3 027 743	3 178 058	3 225 936	4,0%	569 392	21,4%
Autres dotations	1 936	19 022	1 704	2 104	0	0	-100,0%	-1 936	-100,0%
Dont dotation générale de décentralisation	1 936	19 022	1 704	2 104	0	0	-100,0%	-1 936	-100,0%
Participations	1 216 484	1 299 301	868 779	693 897	812 357	770 348	-8,7%	-446 135	-36,7%
Dont Etat	484 610	659 356	364 591	318 032	355 885	446 393	-1,6%	-38 217	-7,9%
Dont régions	37 124	27 346	48 762	1 286	0	19 919	-11,7%	-17 205	-46,3%
Dont départements	77 840	37 412	37 433	22 854	18 178	4 340	-43,9%	-73 501	-94,4%
Dont communes	0	0	0	0	0	0	N.C.	0	
Dont groupements	0	20 000	10 000	10 000	10 000	10 000	N.C.	10 000	
Dont fonds européens	0	0	0	0	0	0	N.C.	0	
Dont autres	616 909	555 189	407 993	341 725	428 294	289 696	-14,0%	-327 213	-53,0%
Autres attributions et participations	1 207 983	1 078 499	1 290 355	1 132 742	860 940	840 986	-7,0%	-366 997	-30,4%
Dont péréquation	1 203 955	1 074 394	1 286 300	1 129 132	857 441	786 921	-8,2%	-417 034	-34,6%
Dont autres	4 028	4 105	4 055	3 610	3 499	54 065	68,1%	50 037	1242,2%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	8 900 984	8 904 871	8 842 797	8 567 902	8 525 021	8 350 272	-1,3%	-550 711	-6,2%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

a) Les dotations

La dotation globale de fonctionnement s'accroît de 4,1 % sur la période objet du contrôle. Après avoir augmenté constamment jusqu'en 2013, elle diminue en 2014 de 112 786 €, soit de 1,65 % par rapport à 2013. Toutefois, on peut noter que les deux composantes de cette dotation, à savoir la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement évoluent de manière différente.

Ainsi, la dotation forfaitaire diminue constamment, passant de 3,818 millions € à 3,513 millions €, tandis que la dotation d'aménagement augmente constamment, passant de 2,656 millions € à 3,226 millions €. Les services de la commune s'inquiètent toutefois du glissement du classement de la commune du 97^{ème} au 210^{ème} rang DSU, alors même que les caractéristiques de la population ne changent pas profondément.

Les services notent également que « le dynamisme démographique, erratique pendant la période de démolition reconstruction, fait attendre ses effets. Les retards pris par les programmes de construction du fait du risque d'inondation obèrent la dynamique attendue. » Cette dernière remarque revient à souligner le caractère crucial d'une réalisation rapide des travaux de réfection de la digue le long de la Garonne.

b) Les participations

Les participations diminuent de 36,7 %, passant de 1 216 484 € en 2009 à 770 348 € en 2014. En ce qui concerne les participations de l'Etat, ce poste regroupe notamment : la prise en charge des contrats d'accompagnement à l'emploi (CAE) ou des contrats uniques d'insertion (CUI) ; des versements effectués par l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) ; en 2013, le fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires. Ce poste augmente en 2014, en raison du déploiement du dispositif des emplois d'avenir, mais aussi de l'augmentation de l'aide versée au titre de la réforme de rythmes scolaires et du versement d'une subvention pour les élections municipales.

3.2.3. Une fiscalité reversée en stagnation

Tableau 12. Evolution 2009-2014 de la fiscalité reversée

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2009/2014	Evolution 2009/2014
Attribution de compensation brute	293 586	293 586	293 586	293 586	293 586	293 586	0,0%	0	
+ Dotation de solidarité communautaire brute	1 057 389	1 055 621	1 082 012	1 082 012	1 103 366	1 103 366	0,9%	45 977	4,3%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	0	0	0	-18 242	-34 519	N.C.	-34 519	
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	0	0	0	0	0	N.C.	0	
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'intercommunalité	1 350 975	1 349 207	1 375 598	1 375 598	1 378 710	1 362 433	0,2%	11 458	0,8%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le total de la fiscalité reversée est en diminution pour la première fois en 2014, l'augmentation de la contribution de la ville au FPIC ne contrebalançant plus l'augmentation de la DSC enregistrée en 2013.

La commune bénéficie d'une attribution de compensation versée par la communauté urbaine de Bordeaux stable sur la période. Toutefois, les nouveaux transferts de compétences et la mutualisation des services induits par la transformation en métropole de la communauté urbaine de Bordeaux devraient entraîner une baisse de cette dotation dans les prochains mois, à hauteur des charges transférées.

En revanche, la dotation de solidarité communautaire augmente légèrement sur la période, après avoir été réévaluée en 2011 et 2013. Les modalités de sa répartition ont été modifiées à titre transitoire en 2011, puis pour 2013. Désormais, la dotation de solidarité communautaire est répartie en trois sous-enveloppes, et indexée sur l'évolution de la ressource fiscale élargie (c'est-à-dire l'ensemble des produits fiscaux économiques, ainsi que la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle et le fonds national de garantie individuelle des ressources), déduction faite de la part communautaire du fonds de péréquation intercommunal.

Enfin, la commune est devenue contributrice au fonds de péréquation intercommunal en 2013, pour un montant de 18 242 €, puis de nouveau en 2014, pour un montant de 34 519 €.

3.2.4. L'apport croissant des ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation augmentent de 16,1 % sur la période 2009-2014.

Tableau 13. Evolution 2009-2014 des ressources d'exploitation

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2009/2014	Evolution 2009/2014
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	0	0	0	0	0	N.C.	0	
+ Domaine et récoltes	2 093	2 940	5 975	5 053	2 800	2 400	2,8%	307	14,7%
+ Travaux, études et prestations de services	674 722	697 591	738 957	748 572	702 048	757 271	2,3%	82 549	12,2%
+ Mise à disposition de personnel facturée	9 474	0	0	0	82 435	0	-100,0%	-9 474	-100,0%
+ Remboursement de frais	128 283	128 872	142 578	157 026	55 639	123 719	-0,7%	-4 564	-3,6%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	814 572	829 403	887 510	910 650	842 921	883 390	1,6%	68 817	8,4%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	281 403	359 955	365 936	365 263	341 473	390 631	6,8%	109 227	38,8%
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	0	N.C.	0	
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	1 340	1 336	0	0	0	0	-100,0%	-1 340	-100,0%
= Autres produits de gestion courante (b)	282 743	361 291	365 936	365 263	341 473	390 631	6,7%	107 887	38,2%
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0	0	N.C.	0	
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	1 097 316	1 190 693	1 253 446	1 275 913	1 184 395	1 274 020	3,0%	176 705	16,1%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Au titre des ventes diverses, le poste relatif aux études et les prestations de services, qui augmente de 12,2 %, regroupe les prestations facturées au titre du sport, des loisirs et de la culture (écoles de danse, camps d'été...).

Par ailleurs, les autres produits de gestion courante sont constitués essentiellement par les revenus locatifs et les redevances, qui augmentent de 38,8 % et concernent la facturation des transports scolaires et des crèches.

3.3. Des charges de gestion inégalement maîtrisées

Les charges de personnel sont le poste le plus important des charges de gestion, dont elles représentent 55,70 %. Viennent ensuite les charges à caractère général, puis les subventions.

3.3.1. Des charges de personnel relativement contenues

Tableau 14. Evolution 2009-2013 des charges de personnel

CHARGES DE PERSONNEL	2009	2010	2011	2012	2013	évol.	évol. %
En volume							
En milliers d'€	9 914	9 983	10 094	10 579	10 579	665	6,71%
En €/par habitant	608	624	621	656	643	35	5,76%
Moyenne de la strate	588	600	607	625	636	48	8,16%
En % des produits de fonctionnement							
Ratio de la structure	47,93%	49,22%	50,61%	49,70%	50,01%		
Moyenne de la strate	53,45%	53,45%	52,28%	53,00%	52,81%		

Source : DGFIP

Le poids des charges de personnel de la ville de Floirac par rapport aux produits de fonctionnement est inférieur à celui de la moyenne de sa strate démographique, mais, en euros par habitant, le coût de ces charges reste légèrement plus important même si, sur la période 2009-2013, l'écart s'est réduit.

Tableau 15. Evolution 2009-2014 des rémunérations du personnel

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2009/2014	Evolution 2009/2014
Rémunération principale	5 028 862	4 971 522	5 126 610	5 178 276	5 157 839	5 271 848	0,9%	242 986	4,8%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	784 896	767 139	801 200	974 971	1 027 252	1 196 478	8,8%	411 582	52,4%
+ Autres indemnités	213 568	217 981	222 239	218 202	209 623	214 315	0,1%	747	0,3%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	6 027 326	5 956 641	6 150 050	6 371 449	6 394 714	6 682 641	2,1%	655 315	10,9%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	86,5%	85,2%	86,8%	85,2%	85,4%	85,9%		0	-0,7%
Rémunération principale	611 152	689 370	683 478	816 768	700 001	664 231	1,7%	53 079	8,7%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	551	586	583	347	0	0	-100,0%	-551	-100,0%
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	N.C.	0	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	611 703	689 957	684 061	817 115	700 001	664 231	1,7%	52 528	8,6%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	8,8%	9,9%	9,7%	10,9%	9,4%	8,5%		0	-2,7%
Autres rémunérations (c)	330 396	347 332	252 671	288 840	391 507	431 077	5,5%	100 680	30,5%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	6 969 425	6 993 930	7 086 782	7 477 404	7 486 222	7 777 948	2,2%	808 523	11,6%
Atténuations de charges	20 280	40 928	15 201	54 913	90 560	38 008	13,4%	17 728	87,4%
= Rémunérations du personnel	6 949 145	6 953 002	7 071 581	7 422 491	7 395 662	7 739 940	2,2%	790 795	11,4%

* Hors atténuations de charges

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Hors atténuations de charges, le coût de la rémunération de l'ensemble du personnel augmente de 11,4 % entre 2009 et 2014, soit en moyenne de 2,2 % par an, avec une augmentation plus sensible en 2014.

L'augmentation de la rémunération du personnel titulaire sur la période 2009-2014 (10,9 %) résulte surtout d'une forte augmentation du régime indemnitaire (52,4 %), la rémunération indiciaire n'augmentant que de 4,8 %. Les deux postes ont connu une augmentation plus sensible en 2014.

La charge du traitement indiciaire des agents titulaires a augmenté ainsi de 114 008 € entre 2013 et 2014. Les avancements de grade et d'échelon en expliquent environ la moitié, pour 55 730 €, l'avancement général à la durée minimale contribuant à majorer ce facteur de progression des rémunérations ; le solde résulte de l'admission d'agents au stage préalable à la titularisation, du recrutement d'un nouveau DGS avec un mentorat sur le poste pendant 5 mois et de la promotion interne. Par ailleurs, 72 agents sont concernés par la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA). Enfin, 58 agents ont bénéficié d'heures supplémentaires en 2014, pour un montant de 43 530 €.

Toutefois, la majeure partie de l'augmentation est due à la revalorisation du régime indemnitaire. Celui de la ville et du CCAS de Floirac ayant été estimé comme étant le plus bas des villes moyennes de la CUB, un accord cadre de rattrapage du régime indemnitaire a été signé fin 2011 avec les syndicats, pour une harmonisation sur trois ans avec le régime indemnitaire moyen des autres villes de l'agglomération bordelaise.

La commune verse aux agents partant à la retraite une prime dont le montant total a été de 37 996 € en 2014, pour 10 agents. La régularité de cette prime est conditionnée, en application de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, par l'antériorité par rapport à la loi de son instauration, qui lui conférerait le caractère d'un avantage collectivement acquis. La commune n'a pas produit, en réponse aux observations provisoires, les délibérations établissant cette antériorité.

La rémunération du personnel non-titulaire, constituée exclusivement depuis 2013 de la rémunération principale, augmente de 8,6 % sur la période. Mais elle décroît depuis 2012, malgré le maintien d'une politique sociale via le recrutement d'agents sur des postes d'emplois aidés, par l'effet de titularisations de chargés de mission ayant réussi le concours le permettant, ou par des recrutements par sélection professionnelle pour les agents remplissant les conditions de la loi de résorption de l'emploi précaire.

3.3.2. Des charges à caractère général globalement maîtrisées

Tableau 16. Evolution 2009-2014 des charges à caractère général

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2009/2014	Evolution 2009/2014
Charges à caractère général	5 240 708	5 140 417	5 053 840	5 175 894	5 580 498	5 656 307	1,5%	415 599	7,9%
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	2 668 252	2 746 303	2 588 450	2 676 903	2 893 171	2 812 863	1,1%	144 611	5,4%
Dont crédit-bail	49 078	40 873	34 936	26 884	35 049	37 650	-5,2%	-11 428	-23,3%
Dont locations et charges de copropriétés	140 323	149 683	132 113	152 822	158 819	121 068	-2,9%	-19 255	-13,7%
Dont entretien et réparations	495 537	459 672	527 454	634 595	660 338	730 672	8,1%	235 135	47,5%
Dont assurances et frais bancaires	103 255	126 703	139 431	96 130	113 897	117 259	2,6%	14 004	13,6%
Dont autres services extérieurs	679 933	660 158	676 284	662 291	714 057	940 165	6,7%	260 232	38,3%
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	2 223	2 325	2 284	5 793	13 406	7 000	25,8%	4 777	214,9%
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	363 794	372 628	336 479	341 670	312 293	309 678	-3,2%	-54 116	-14,9%
Dont honoraires, études et recherches	221 754	139 433	146 153	123 569	166 226	126 949	-10,6%	-94 805	-42,8%
Dont publicité, publications et relations publiques	243 313	228 717	264 410	234 185	282 539	222 727	-1,8%	-20 586	-8,5%
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	11 877	7 399	7 014	2 453	2 247	7 802	-8,1%	-4 075	-34,3%
Dont déplacements et missions	19 825	7 155	10 432	13 542	11 920	17 371	-2,6%	-2 454	-12,4%
Dont frais postaux et télécommunications	215 083	188 584	182 330	189 340	197 800	180 483	-3,4%	-34 600	-16,1%
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	26 460	10 784	13 670	15 718	18 735	24 620	-1,4%	-1 841	-7,0%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les charges à caractère général augmentent de 7,9 % entre 2009 et 2014. Elles sont principalement constituées des « achats autres que les terrains à aménager », qui constituent presque la moitié de ce poste et augmentent de 5,4 % entre 2009 et 2014. Ce poste de dépense est principalement constitué des frais d'achat des prestations du SIREC, le syndicat intercommunal de restauration collective Cenon-Flourac, mis en place en 2008, mais aussi des fluides nécessaires au fonctionnement des services communaux. Si des diminutions importantes sont constatées pour les « honoraires, études et recherches » et les « frais postaux et télécommunications », les dépenses d'« entretien et les réparations » et « autres services extérieurs » augmentent de manière conséquente, pour des montants plus importants.

3.3.3. Des autres charges de gestion en progression rapide

Tableau 17. Evolution 2009-2014 des autres charges de gestion

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2009/2014	Evolution 2009/2014
Autres charges de gestion	570 297	705 707	667 098	666 191	694 246	748 148	5,6%	177 852	31,2%
Dont contribution au service incendie	0	0	0	0	0	0	N.C.	0	
Dont contribution aux organismes de regroupement	123 645	171 231	140 389	141 525	161 647	152 586	4,3%	28 941	23,4%
Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	27 917	33 896	39 229	33 103	41 511	40 374	7,7%	12 457	44,6%
Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	0	N.C.	0	
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	139 659	138 955	137 156	131 671	155 155	171 456	4,2%	31 797	22,8%
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	28 323	26 790	5 536	16 709	13 547	8 710	-21,0%	-19 613	-69,2%
Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus	0	0	0	0	0	0	N.C.	0	
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	419	1 584	3 073	9 625	1 172	0	-100,0%	-419	-100,0%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les « autres charges de gestion » augmentent entre 2009 et 2014 de 31,2%, soit de 177 852 €. Ce poste est principalement constitué des « indemnités des élus », des « contributions aux organismes de regroupement » (dont l'OIN Euratlantique, le GIP grand projet de ville et le SPIRD, syndicat intercommunal de protection contre les inondations de la rive droite), et des « autres contingents et participations obligatoires » constitué par la prise en charge par la commune des frais de scolarité des élèves résidant sur la commune et scolarisés dans les classes primaires au sein d'une école privée sous contrat, en application de l'article L. 442-5 du code de l'éducation.

3.3.4. Des subventions de fonctionnement en réduction

Tableau 18. Evolution 2009-2014 des subventions de fonctionnement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2009/2014	Evolution 2009/2014
Subventions de fonctionnement	2 631 408	2 865 376	2 725 921	2 729 171	2 667 745	2 345 837	-2,3%	-285 571	-10,9%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	1 988 132	2 173 421	2 145 501	2 148 501	2 078 690	1 766 075	-2,3%	-222 057	-11,2%
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	18 283	19 039	18 394	21 187	25 869	12 517	-7,3%	-5 766	-31,5%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	624 992	672 915	562 026	559 483	563 186	567 245	-1,9%	-57 747	-9,2%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les « subventions de fonctionnement » diminuent de manière continue depuis 2010, avec une inflexion plus marquée en 2014. Elles sont pour les 3/4 composées des « subventions aux établissements publics rattachés », ce qui recouvre uniquement les subventions versées au CCAS, qui intègre les crèches. Les « subventions aux personnes de droit privé » sont relativement stables depuis 2011.

3.4. Une capacité d'autofinancement en voie d'érosion

Tableau 19. Evolution 2009-2014 de la capacité d'autofinancement brute

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2009/2014	Evolution 2009-2014
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	8 974 319	9 286 462	9 736 240	9 987 327	10 324 699	10 745 397	3,7%	1 771 078	19,7%
+ Ressources d'exploitation	1 097 316	1 190 693	1 253 446	1 275 913	1 184 395	1 274 020	3,0%	176 705	16,1%
= Produits "flexibles" (a)	10 071 635	10 477 155	10 989 687	11 263 240	11 509 094	12 019 417	3,6%	1 947 782	19,3%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	8 900 984	8 904 871	8 842 797	8 567 902	8 525 021	8 350 272	-1,3%	-550 711	-6,2%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	1 350 975	1 349 207	1 375 598	1 375 598	1 378 710	1 362 433	0,2%	11 458	0,8%
= Produits "rigides" (b)	10 251 959	10 254 078	10 218 394	9 943 500	9 903 731	9 712 705	-1,1%	-539 254	-5,3%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	6 591	29 907	0	0	N.C.	0	
= Produits de gestion (a+b+c = A)	20 323 593	20 731 233	21 214 672	21 236 647	21 412 825	21 732 122	1,3%	1 408 529	6,9%
Charges à caractère général	5 240 708	5 140 417	5 053 840	5 175 894	5 580 498	5 656 307	1,5%	415 599	7,9%
+ Charges de personnel	9 913 732	9 983 114	10 093 815	10 579 165	10 578 798	11 002 705	2,1%	1 088 973	11,0%
+ Subventions de fonctionnement	2 631 408	2 865 376	2 725 921	2 729 171	2 667 745	2 345 837	-2,3%	-285 571	-10,9%
+ Autres charges de gestion	570 297	705 707	667 098	666 191	694 246	748 148	5,6%	177 852	31,2%
= Charges de gestion (B)	18 356 144	18 694 614	18 540 674	19 150 420	19 521 287	19 752 997	1,5%	1 396 853	7,6%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 967 449	2 036 619	2 673 998	2 086 227	1 891 537	1 979 125	0,1%	11 676	0,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	9,7%	9,8%	12,6%	9,8%	8,8%	9,1%		0	-5,9%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-556 741	-444 109	-422 714	-418 215	-468 327	-495 812	-2,3%	60 929	-10,9%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	100 000	100 000	98 000	100 000	100 000	100 000	0,0%	0	
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- valeurs de cession de stocks)	0	0	0	0	0	0	N.C.	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	127 685	41 925	42 172	232 173	276 706	76 661	-9,7%	-51 024	-40,0%
= CAF brute	1 438 393	1 534 435	2 195 456	1 800 184	1 599 917	1 459 974	0,3%	21 581	1,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	7,1%	7,4%	10,3%	8,5%	7,5%	6,7%		0	-5,1%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion NB : les charges de personnel comportent les cotisations sociales

Du fait de la progression plus rapide des charges de gestion que des produits, l'excédent brut de fonctionnement se dégrade depuis 2011, même s'il est revenu au niveau de 2009. La capacité d'autofinancement brute suit la même évolution, avec une baisse de 33,5 % entre 2011 et 2014, de même que la capacité d'autofinancement nette, après prise en compte de l'annuité en capital de la dette :

Tableau 20. Evolution 2009-2014 de la CAF nette

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années	Différence 2009-2014	Evolution 2009-2014
CAF brute	1 438 393	1 534 435	2 195 456	1 800 184	1 599 917	1 459 974	10 028 359	21 581	1,5%
- Annuité en capital de la dette	1 363 352	1 581 081	1 407 362	1 422 372	1 499 220	1 600 022	8 873 409	236 669	17,4%
= CAF nette ou disponible (C)	75 041	-46 646	788 093	377 812	100 698	-140 048	1 154 950	-215 088	-286,6%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Comparée à la moyenne de la strate démographique, la CAF nette de la commune se caractérisait déjà de 2009 à 2013 par la faiblesse de son niveau, tant rapportée au nombre d'habitants (6 euros en 2013 contre 95 euros en moyenne) qu'aux produits de fonctionnement (0,46 % des produits de fonctionnement en 2013, contre 7,09 %).

La situation devient préoccupante dans la mesure où cette CAF nette est négative de 140 048 € en 2014, ce qui signifie que la commune ne dégage plus d'épargne pour financer ses dépenses d'équipement. Cette situation résulte de la diminution de la CAF brute, mais aussi de l'augmentation des annuités en capital de la dette, qui n'ont jamais été aussi élevées qu'en 2014, où elles progressent de 100 000 € par rapport à 2013.

3.5. Des dépenses d'équipement sous contrainte

La commune a réalisé pour 25 M€ de dépenses d'équipement de 2009 à 2014. Ce niveau de dépenses, exprimé en euro par habitant, est légèrement inférieur à la moyenne de la strate démographique (264 € en moyenne de 2009 à 2013, contre 334 €).

Les opérations d'équipement les plus importantes, gérées selon la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement, concernent des vestiaires ou des équipements sportifs, des infrastructures, des opérations d'aménagement d'espaces publics :

Tableau 21. Gestion en AP/CP des opérations d'équipement

OPERATIONS	BUDGET PREVISIONNEL	BUDGET CONSOMME AU 31 DEC 2014	RESTES A REALISER	BUDGET TOTAL	ECART
Fil vert	2 223 900,12	1 007 139,45	1 216 760,67	2 223 900,12	-
Vestiaires LA BURTHE	1 253 487,76	1 338 490,30	3 066,06	1 341 556,36	88 068,60
Vestiaires GUYON	1 263 340,52	1 319 265,56	41 753,23	1 361 018,79	97 678,27
ANRU	9 822 313,50	8 390 743,20	345 050,00	8 735 793,20	-1 086 520,30
Ville CUB	1 536 251,20	894 728,06	340 156,69	1 234 884,75	- 301 366,45
Lucie AUBRAC	4 196 325,29	4 027 183,25	93 238,96	4 120 422,21	- 75 903,08
Extension gymnase RALITE	603 768,85	493 162,81	-	493 162,81	- 110 606,04

Source : ville de Floirac

La chambre observe que le montant des dépenses d'investissement s'est trouvé minoré au cours des derniers exercices par le report des travaux nécessaires à la mise aux normes réglementaires d'accessibilité aux personnes handicapées. Le diagnostic que la ville de Floirac a fait réaliser en 2010 évalue le coût de cette mise aux normes à 1 838 290 € pour l'ensemble des locaux concernés. Un plan de mise aux normes d'accessibilité sur trois ans devrait commencer à être mis en œuvre à partir de 2016.

Tableau 22. Financement des investissements sur la période 2009-2014

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années	Différence 2009-2014	Evolution 2009-2014
CAF brute	1 438 393	1 534 435	2 195 456	1 800 184	1 599 917	1 459 974	10 028 359	21 581	1,5%
- Annuité en capital de la dette	1 363 352	1 581 081	1 407 362	1 422 372	1 499 220	1 600 022	8 873 409	236 669	17,4%
= CAF nette ou disponible (C)	75 041	-46 646	788 093	377 812	100 698	-140 048	1 154 950	-215 088	-286,6%
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	18 299	25 180	26 247	18 677	21 755	10 776	120 934	-7 522	-41,1%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 363 119	926 702	366 226	845 247	659 595	562 901	4 723 790	-800 218	-58,7%
+ Subventions d'investissement reçues	3 780 977	4 317 447	1 639 782	139 397	791 298	712 460	11 381 361	-3 068 517	-81,2%
+ Produits de cession	1 006 422	24 453	2 681	654 254	16 665	687 400	2 391 874	-319 022	-31,7%
+ Autres recettes	0	57 000	0	0	0	0	57 000	0	
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	6 168 817	5 350 782	2 034 935	1 657 576	1 489 313	1 973 537	18 674 959	-4 195 279	-68,0%
= Financement propre disponible (C+D)	6 243 857	5 304 136	2 823 028	2 035 387	1 590 010	1 833 490	19 829 910	-4 410 367	-70,6%
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>238,2%</i>	<i>99,0%</i>	<i>68,1%</i>	<i>56,3%</i>	<i>38,6%</i>	<i>37,6%</i>			
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 621 637	5 359 872	4 144 477	3 614 736	4 116 524	4 879 293	24 736 538	2 257 656	86,1%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	31 498	161 005	179 271	560	234	372 568	234	
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0	0	0	0	
- Participations et inv. financiers nets	0	594	9 500	10 389	-2 599	152	18 037	152	
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	0	
- Charges à répartir	0	0	7 598	0	0	0	7 598	0	
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	3 622 221	-87 828	-1 499 552	-1 769 009	-2 524 475	-3 046 189	-5 304 831	-6 668 410	-184,1%
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	0	0	
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	-2 829	0	0	0	0	-2 829	0	
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	3 622 221	-90 657	-1 499 552	-1 769 009	-2 524 475	-3 046 189	-5 307 660	-6 668 410	-184,1%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	3 100 000	1 250 000	0	2 400 000	2 131 953	867 000	9 748 953	-2 233 000	-72,0%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	6 722 221	1 159 343	-1 499 552	630 991	-392 522	-2 179 189	4 441 293	-8 901 410	-132,4%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le tableau de financement des investissements de la ville de Floirac fait apparaître, en raison de la dégradation du niveau de la CAF nette, un besoin de financement cumulé de 5,3 M€ sur la période 2009-2014, plus que couvert par le recours à l'emprunt (9,4 M€), notamment sur l'exercice 2009, d'où globalement une reconstitution du fonds de roulement à hauteur de 4,4 M€.

Cette reconstitution du fonds de roulement à un niveau confortable (cf infra) résulte de la volonté qu'a eue la commune de Floirac, après la crise des marchés financiers, de se prémunir contre un risque de pénurie de ses sources de financement en signant des contrats de prêt couvrant la totalité du financement des projets en cours, avec en outre des durées de mobilisation réduites ou supprimées. La détente des marchés financiers à partir de la fin de l'année 2013 permettent depuis à la collectivité de dimensionner son emprunt au plus proche de ses besoins de trésorerie.

3.6. Une dette contenue, mais une capacité de désendettement réduite

3.6.1. L'encours de la dette

Tableau 23. Evolution 2009-2014 de l'encours de la dette

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Différence 2009-2014	Evolution 2009-2014
= Encours de dette du BP au 31 décembre	17 604 469	17 273 388	15 866 026	16 843 654	17 476 387	16 743 366	-1,0%	-861 103	-4,9%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

L'encours de la dette, qui s'était accru les années précédentes, apparaît relativement stable depuis la clôture de l'exercice 2009, et diminue même légèrement à 16,7 M€ en 2014.

3.6.2. Une soutenabilité de la dette obérée par une capacité d'autofinancement réduite

Exprimé en euro par habitant, le niveau de l'encours de la dette de la ville de Floirac apparaît constamment un peu supérieur à celui de la moyenne de la strate démographique : en 2013, il était de 1062 €/habitant, contre 964 €/habitant.

La soutenabilité de cette dette peut en première approche être analysée par la comparaison de l'encours aux produits de fonctionnement. A cet égard, même si l'encours de la dette en représente un pourcentage supérieur à celui constaté dans la moyenne de la strate (79,6 % en 2013 contre 72,1 %), ce niveau ne constitue pas en lui-même un indicateur d'alerte. De même, l'annuité de la dette rapportée aux produits de fonctionnement est jusqu'en 2013 à un niveau comparable à celui des communes de la strate de comparaison (8,87 % contre 8,83 % en 2013).

Toutefois, c'est la capacité qu'à la commune à dégager une épargne suffisante pour rembourser les annuités en capital de la dette qui importe. Or, du fait de la faiblesse de sa capacité d'autofinancement, sa capacité de désendettement, mesurée par le rapport entre l'encours de dette et la CAF brute (soit le nombre d'années nécessaires au remboursement complet de la dette au niveau d'épargne brute de l'exercice), apparaît faible sur toute la période objet du contrôle, et se situe en 2014 à la limite du seuil d'alerte (la CAF nette négative le signalant également) :

Tableau 24. Evolution 2009-2014 de la capacité de désendettement

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	12,2	11,3	7,2	9,4	10,9	11,5

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

3.6.3. Les modalités de gestion de la dette :

Pour l'ensemble de sa gestion de dette, la ville de Floirac recourt depuis 2006 aux services d'un cabinet de conseil, choisi à l'issue d'une procédure de marché.

Le conseil municipal a adopté le 5 janvier 2015 une délibération précisant le contenu de la délégation de pouvoir accordée au maire, par délibération du 14 avril 2014, en matière de gestion active de la dette. Cette délibération, précédée le 4 novembre 2014 par une présentation de l'état de la dette devant les commissions réunies par le cabinet missionné, confirme la délégation donnée au maire pour contracter les emprunts nécessaires à la couverture du besoin de financement de la commune ou à la sécurisation de son encours, conformément à l'article L. 2122-22 du CGCT, dans des limites qu'elle définit précisément.

Elle fixe aussi de manière détaillée la stratégie de gestion de la dette, aussi bien en matière d'instruments de couverture que de produits de financement, et prévoit que le conseil municipal sera tenu informé des emprunts contractés dans le cadre de la délégation, dans les conditions prévues par l'article L. 2122-23 du CGCT.

3.6.4. Les différents types d'emprunts

La commune a souscrit une très grande diversité d'emprunts, dont certains sont, selon la charte Gissler, considérés comme à risque. Ainsi, selon le compte administratif 2014 (annexe A2.8), l'encours est constitué à 75,51 % d'emprunts classés A1 (23 emprunts pour un capital restant dû de 12,6 millions €), à 16,81 % d'un emprunt classé D4 (pour un CDR de 2,8 millions €) et à 7,68 % d'un emprunt classé E2 (pour un CDR de 1,3 million €).

L'encours classé dans la catégorie A1 comporte des emprunts à taux fixe (pour 4,9 millions €) et des emprunts à taux variable (7,72 millions €) sur des index diversifiés (livret A pour 2,5 millions €, Euribor 3 mois

pour 2,5 millions €, TAG 3 mois pour 0,5 million €, TAG 6 mois pour 1,4 million € ou encore TAM pour 0,7 million €).

Le 26 décembre 2006, la commune a souscrit un emprunt complexe pour un montant de 5,1 M€, avec deux modalités différentes de remboursement. Ainsi, il est prévu des indexations faisant intervenir, pour un montant de 3,5 M€, selon une formule modifiée en cours de contrat, un index hors zone euro avec un coefficient multiplicateur de 3⁷, et pour 1,6 M€, un différentiel de taux d'inflation entre la France et la zone euro, avec un coefficient multiplicateur de 5⁸.

Au 31 décembre 2014, le capital restant dû de l'emprunt en cause s'élevait à 4,1 millions €, avec une durée résiduelle de 12 ans. Le taux d'intérêt payé en 2014 est de 5,49 % en ce qui concerne la partie de contrat remboursée en fonction du différentiel d'inflation, alors qu'il était de 4,34 % seulement en 2013, et de 3,97 % pour la partie de contrat basée sur les CMS (identique en 2013). Aussi, le taux d'intérêt actuel apparaît sensiblement plus élevé que le reste de la dette, sans entraîner toutefois une charge disproportionnée pour le budget communal.

Le contrat de cet emprunt complexe prévoit une possibilité de remboursement anticipé, mais à des conditions financières telles que la commune n'a jamais été jusqu'à présent en situation de faire jouer cette clause à son avantage, en dépit de l'élévation récente du taux lié au différentiel d'inflation.

La chambre observe que la ville de Floirac subit le risque inhérent au recours à un produit d'emprunt indexé hors zone euro, dont l'évolution apparaît particulièrement imprévisible sur le restant de sa durée, et qui en tout état de cause est pour partie étrangère à l'environnement économique sur lequel la commune assoit l'évolution de ses ressources.

Le provisionnement des emprunts structurés ne constitue une dépense obligatoire que pour les emprunts souscrits à compter du 1^{er} janvier 2014⁹. Cependant, l'instruction comptable M14 dans sa rédaction issue de l'arrêté du 16 décembre 2013 précise, s'agissant des provisions pour risques et charges sur emprunt que *« l'évaluation financière du risque doit être effectuée dès l'année de mise en place de l'emprunt puis actualisée à chaque clôture d'exercice (...) ». Le dispositif des provisions pour risques et charges sur emprunts porte sur tous les emprunts structurés, y compris ceux souscrits avant la date de première application du dispositif »*. **Dans ces conditions, la chambre recommande à la commune de provisionner le risque financier afférent à l'emprunt complexe souscrit en 2006, si sa renégociation n'apparaît pas possible.**

La ville de Floirac a partiellement suivi cette recommandation, en votant dans son budget primitif pour 2016 une provision de 28 000 € au titre de la part « tirage européen » de l'emprunt complexe souscrit en 2006, d'un montant initial de 1,6 M€, qui est affectée d'un coefficient multiplicateur de 5 en fonction de l'évolution du différentiel des taux d'inflation français et européen.

3.7. Une trésorerie alimentée pour partie par le besoin en fonds de roulement

a) Un fonds de roulement en diminution, mais suffisant

Le fonds de roulement net global diminue de 36,7 % entre 2009 et 2014. Après avoir dépassé les 7 millions d'euros en 2010, le fonds de roulement se maintient à un niveau de 6 millions d'euros jusqu'en 2013, puis descend en dessous des 4 millions d'euros en 2014.

⁷ si la formule suivante est positive : (CMS GBP 10 ans post – CMS Euro 10 ans post), alors le taux payé est de 3,68 % ; sinon : 6,55 % - 3 x (CMS GBP 10 ans post – CMS Euro 10 ans post)

⁸ si l'inflation française demeure positive : 5,51 % - 5 x (inflation zone euro – inflation française) ; si l'inflation française devient négative : 5,51 % - 5 x inflation zone euro

⁹ En application de l'article L. 2321-2 du CGCT dans sa rédaction issue de l'article 94 de la loi du 27 janvier 2014

b) Un besoin en fonds de roulement négatif

Pour mémoire, le besoin en fonds de roulement (BFR) est égal à la différence entre l'ensemble des créances plus les stocks et les dettes à court terme. Le BFR traduit le décalage entre perception des recettes et paiement des dépenses.

Dans le cas de la ville de Floirac, le BFR est constamment négatif sur la période sous revue (cf. tableau 31 en annexe). Ce dégagement en fonds de roulement s'accroît d'ailleurs de 57,9 % entre 2009 et 2014, pour dépasser 1,6 M€, ce qui est une situation anormale pour une collectivité territoriale et peut traduire un retard dans le règlement des fournisseurs. Selon les données fournies par la DGFIP, le délai global de paiement des dépenses de la commune était de 40,45 jours en 2014, dont 15,09 jours imputables au comptable public.

c) Une trésorerie confortable

Tableau 25. Evolution 2009-2014 de la trésorerie nette

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2009/2014	Evolution 2009/2014
Fonds de roulement net global	6 215 997	7 375 340	5 875 789	6 506 780	6 114 258	3 935 069	-8,7%	-2 280 928	-36,7%
- Besoin en fonds de roulement global	-1 014 737	-1 041 796	-745 055	-696 029	-1 566 098	-1 602 283	9,6%	-587 546	57,9%
=Trésorerie nette	7 230 734	8 417 136	6 620 844	7 202 809	7 680 356	5 537 353	-5,2%	-1 693 382	-23,4%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	139,5	160,0	127,4	134,3	140,2	99,8		-40	-28,5%
<i>Dont trésorerie active</i>	7 230 734	8 417 136	6 620 844	7 202 809	7 680 356	5 537 353	-5,2%	-1 693 382	-23,4%
<i>Dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	0	0	N.C.	0	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Résultat de la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement, la trésorerie nette diminue en 2014, en raison de la contraction du fonds de roulement sur la dernière année. Toutefois, avec plus de 5,5 M€, la commune dispose au 31 décembre 2014 d'une trésorerie très suffisante qui représente encore près de 100 jours de charges courantes.

En conclusion, la situation financière de la ville de Floirac, qui dispose de ressources fiscales limitées et déjà fortement mobilisées, va se tendre sous l'effet du mouvement général de baisse des dotations de l'Etat, dont la dotation de solidarité urbaine apparaît comme le seul élément dynamique. L'impact sur ses ressources fiscales de l'aboutissement des opérations en cours de rénovation et de transformation urbaine ne constitue qu'un facteur d'amélioration de moyen terme.

Or l'érosion continue de sa capacité d'autofinancement devient préoccupante. La commune doit utiliser tous les leviers lui permettant au moins de reconstituer une capacité d'autofinancement nette en jouant sur les charges (mutualisation, régime indemnitaire, niveau des effectifs) comme sur les recettes (révision du régime d'abattements facultatifs à défaut de pouvoir jouer sur les taux).

Annexes :

Tableau 26. Evolution des effectifs du personnel titulaire 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Emplois fonctionnels							
DGS	1	1	1	1	1	1	1
DGA et DST		1	1	2	2	2	3
Filière administrative							
Catégorie A	5	6	8	8	8	10	12
Catégorie B	13	16	17	19	24	24	22
Catégorie C	48	48	42	38	34	31	33
Filière technique							
Catégorie A	5	5	4	4	4	4	5
Catégorie B	6	5	5	6	8	10	10
Catégorie C	140	132	134	135	130	131	127
Filière sociale							
Catégorie A							
Catégorie B							
Catégorie C	17	17	15	15	14	13	15
Filière culturelle							
Catégorie A	3	2	3	3	3	1	2
Catégorie B	10	9	10	10	10	9	9
Catégorie C	8	6	6	7	7	7	8
Filière sportive							
Catégorie A	1	1	1	1	1	1	1
Catégorie B	1	1	1	1	1	1	1
Catégorie C							
Filière police municipale							
Catégorie A							
Catégorie B	1	1	1	2	2	2	2
Catégorie C	4	4	4	3	3	3	3
Filière animation							
Catégorie A							
Catégorie B	4	4	5	5	5	6	7
Catégorie C	10	9	8	8	7	6	5
Total général des emplois pourvus	277	268	266	268	264	262	266
Catégorie A	15	16	18	19	19	19	24
Catégorie B	35	36	39	43	50	52	51
Catégorie C	227	216	209	206	195	191	191
<i>% A dans total</i>	5,4%	6,0%	6,8%	7,1%	7,2%	7,3%	9,0%
<i>% B dans total</i>	12,6%	13,4%	14,7%	16,0%	18,9%	19,8%	19,2%
<i>% C dans total</i>	81,9%	80,6%	78,6%	76,9%	73,9%	72,9%	71,8%

Source : ville de Floirac

Tableau 27. Evolution des effectifs du personnel permanent 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Emplois fonctionnels							
DGS	1	1	1	1	1	1	1
DGA et DST		1	1	2	2	2	3
Chargés de mission							
Catégorie A	9	8	10	9	8	6	3
Filière administrative							
Catégorie A	5	6	8	8	8	10	12
Catégorie B	13	16	17	19	24	24	22
Catégorie C	48	48	42	38	34	31	33
Non titulaires catégorie B					1	1	1
Non titulaires catégorie C	3	1				1	
Filière technique							
Catégorie A	5	5	4	4	4	4	5
Catégorie B	6	5	5	6	8	10	10
Catégorie C	140	132	134	135	130	131	127
Non titulaires catégorie B						1	1
Non titulaires catégorie C	4	2	1	2	4	1	3
Filière sociale							
Catégorie A							
Catégorie B							
Catégorie C	17	17	15	15	14	13	15
Filière culturelle							
Catégorie A	3	2	3	3	3	1	2
Catégorie B	10	9	10	10	10	9	9
Catégorie C	8	6	6	7	7	7	8
Non titulaires catégorie B	16	17	16	12	11	11	11
Filière sportive							
Catégorie A	1	1	1	1	1	1	1
Catégorie B	1	1	1	1	1	1	1
Catégorie C							
Non titulaires catégorie B						1	1
Filière police municipale							
Catégorie A							
Catégorie B	1	1	1	2	2	2	2
Catégorie C	4	4	4	3	3	3	3
Filière animation							
Catégorie A							
Catégorie B	4	4	5	5	5	6	7
Catégorie C	10	9	8	8	7	6	5
Total général des emplois pourvus	309	296	293	291	288	284	286
Catégorie A	24	24	28	28	27	25	27
Catégorie B	52	54	56	56	62	66	65
Catégorie C	234	219	210	208	199	193	194
% A dans total	7,8%	8,1%	9,6%	9,6%	9,4%	8,8%	9,4%
% B dans total	16,8%	18,2%	19,1%	19,2%	21,5%	23,2%	22,7%
% C dans total	75,7%	74,0%	71,7%	71,5%	69,1%	68,0%	67,8%

Source : ville de Floirac

Tableau 28. Données fiscales 2009-2013

IMPOTS LOCAUX	2009	2010	2011	2012	2013	évol.	évol. %
En volume							
En milliers d'€	8 467	8 645	8 912	9 254	9 579	1 112	13,13%
En €/par habitant	519	541	548	574	582	63	12,14%
Moyenne de la strate	439	458	479	496	511	72	16,40%
En % des produits							
Ratio de la structure	39,24%	40,87%	41,85%	41,25%	43,66%		
Moyenne de la strate	35,99%	36,30%	36,44%	37,47%	38,25%		

TAXE D'HABITATION	2009	2010	2011	2012	2013	évol.	évol. %
Base imposée							
En milliers d'€	15 385	16 064	16 593	17 599	18 597	3 212	20,88%
En €/par habitant	943	1 005	1 021	1 091	1 130	187	19,83%
Moyenne de la strate	1 179	1 222	1 262	1 302	1 362	183	15,52%
Réduction accordée							
En milliers d'€	2 788	2 827	2 963	3 127	3 313	525	18,83%
En €/par habitant	171	181	182	194	201	30	17,54%
Moyenne de la strate	122	127	127	129	132	10	8,20%
Produit							
En milliers d'€	3 266	3 410	3 523	3 736	3 948	682	20,88%
En €/par habitant	200	213	217	232	240	40	20,00%
Moyenne de la strate	183	192	198	205	214	31	16,94%
Taux voté	21,23%	21,23%	21,23%	21,23%	21,23%		
Taux moyen de la strate	15,56%	15,67%	15,65%	15,74%	15,68%		

TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES BATIES	2009	2010	2011	2012	2013	évol.	évol. %
Base imposée							
En milliers d'€	14 193	14 497	14 806	15 268	15 551	1 358	9,57%
En €/par habitant	870	907	911	947	945	75	8,62%
Moyenne de la strate	1 092	1 133	1 176	1 216	1 261	169	15,48%
Produit							
En milliers d'€	5 074	5 183	5 293	5 459	5 559	485	9,56%
En €/par habitant	311	324	326	338	338	27	8,68%
Moyenne de la strate	248	258	269	279	287	39	15,73%
Taux voté	35,75%	35,75%	35,75%	35,75%	35,75%		
Taux moyen de la strate	22,69%	22,75%	22,89%	22,96%	22,75%		

TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON-BATIES	2009	2010	2011	2012	2013	évol.	évol. %
Base imposée							
En milliers d'€	56	53	53	45	46	-10	-17,86%
En €/par habitant	3	3	3	3	3	0	0,00%
Moyenne de la strate	8	8	8	9	9	1	12,50%
Produit							
En milliers d'€	38	36	36	30	31	-7	
En €/par habitant	2	2	2	2	2	0	0,00%
Moyenne de la strate	5	5	5	5	5	0	0,00%
Taux voté	67,53%	67,53%	67,53%	67,53%	67,53%		
Taux moyen de la strate	58,30%	58,41%	59,39%	59,60%	58,94%		

Source : DGFIP

Tableau 29. Evolution 2009-2014 du besoin en fonds de roulement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne	Variation 2009/2014	Evolution 2009/2014
Stocks	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+ Redevables et comptes rattachés	433 785	311 813	251 341	217 826	190 215	243 650	274 772	-190 135	-43,8%
<i>Dont redevables</i>	427 384	305 953	245 639	211 737	184 091	243 650	269 742	-183 734	-43,0%
<i>Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	
- Encours fournisseurs	1 096 094	1 241 277	976 570	981 326	1 176 465	1 194 824	1 111 093	98 730	9,0%
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	239 458	306 426	141 588	183 084	177 411	131 350	196 553	-108 108	-45,1%
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-662 309	-929 464	-725 229	-763 500	-986 250	-951 174	-836 321	-288 865	43,6%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-12,8	-17,7	-14,0	-14,2	-18,0	-17,1	-16	-4	34,1%
- Dettes et créances sociales	8 134	10 441	8 200	8 100	32 934	25 580	15 565	17 446	214,5%
- Dettes et créances fiscales	0	0	0	0	203	0	34	0	
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-14 763	-33 760	-5 667	-19 769	732 831	-42 969	102 650	-28 206	191,1%
- Autres dettes et créances	359 057	135 652	17 293	-55 802	-186 120	668 499	156 430	309 441	86,2%
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	15 409	3 602	17	41	9	9	3 181	-15 400	-99,9%
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	1 326 966	204 350	3 342	6 378	2 761	742 220	381 003	-584 746	-44,1%
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	179 962	45 914	13 863	21 139	11 921	42 169	52 495	-137 793	-76,6%
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	1 360 709	385 230	314 410	369 263	360 326	284 519	512 410	-1 076 189	-79,1%
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**</i>	80 625	91 540	92 618	76 007	69 127	70 264	80 030	-10 361	-12,9%
<i>Dont compte de rattachement avec le CCAS et la Caisse des écoles**</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	
= Besoin en fonds de roulement global	-1 014 737	-1 041 796	-745 055	-696 029	-1 566 098	-1 602 283	-1 111 000	-587 546	57,9%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-19,6	-19,8	-14,3	-13,0	-28,6	-28,9		-9	47,5%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

