



# Commune de Bourges

## Synthèse de l'audit financier Support pédagogique

- février 2016 -

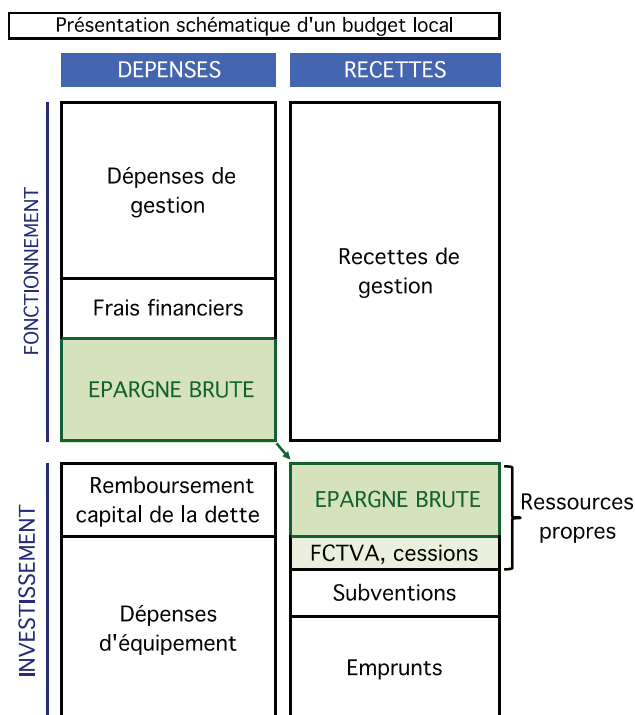


**BOURGES**

L'audit financier réalisé par le Cabinet Michel Klopfer fait ressortir une situation financière dégradée de la commune de Bourges à la fin de l'année 2015 :

- la commune ne dégage pas un niveau suffisant d'épargne pour rembourser les 146 M€ de dette accumulée fin 2015 ; la capacité de désendettement de la commune s'élève à 19 années quand le seuil limite acceptable se situe à 15 années.
- si les règles d'équilibre budgétaire ont pu être assurées jusqu'alors, le niveau des ressources propres, en constante diminution, risque dès 2016 d'être insuffisant pour couvrir les amortissements et l'annuité en capital de la dette.

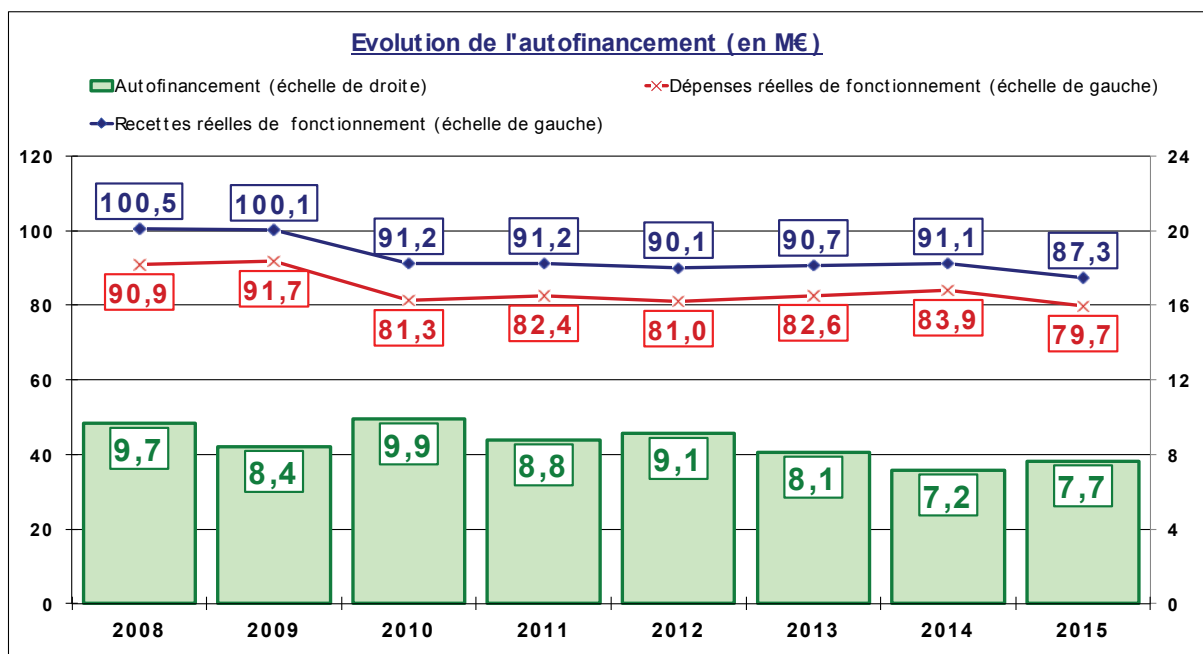
En comptabilité publique locale, cette règle est primordiale puisqu'une collectivité ne peut pas recourir à l'emprunt pour rembourser sa dette (ce qui s'apparenterait à de la « cavalerie budgétaire »), contrairement à ce qui est autorisé pour l'Etat. A défaut, la commune serait mise sous tutelle et le budget fixé par le préfet.



## A. Pourquoi la commune de Bourges se trouve aujourd'hui dans une telle situation ?

### 1 - un héritage local

Depuis 2008, l'érosion de l'autofinancement (solde des recettes et des dépenses de fonctionnement) est structurelle, à l'exception de l'exercice 2010 : le rythme d'évolution des dépenses de fonctionnement est supérieur à celui des recettes de fonctionnement. Un premier ressaut est toutefois constaté en 2015.



De nombreux leviers ont pour autant été actionnés :

a) maîtrise des dépenses de gestion : politique de maîtrise récurrente de la masse salariale, stabilité globale des subventions versées aux associations, économies sur les charges courantes...

Néanmoins, la commune a du supporter des hausses de charges exogènes comme la revalorisation du régime indemnitaire des agents de catégorie C, l'impact des nouveaux rythmes scolaires...

b) transfert de charges à la communauté d'agglomération Bourges Plus : du point de vue financier, le transfert des compétences « environnement », « contingent SDIS » et « enseignement supérieur » à Bourges Plus permet à la commune de ne plus avoir à supporter la dynamique de ces charges.

Toutefois, la commune de Bourges, en tant que ville-centre, assume encore directement de nombreuses charges de centralité sur des équipements qui présentent pour autant un caractère inter-communal (piscines, palais des sports, maison de la culture...).

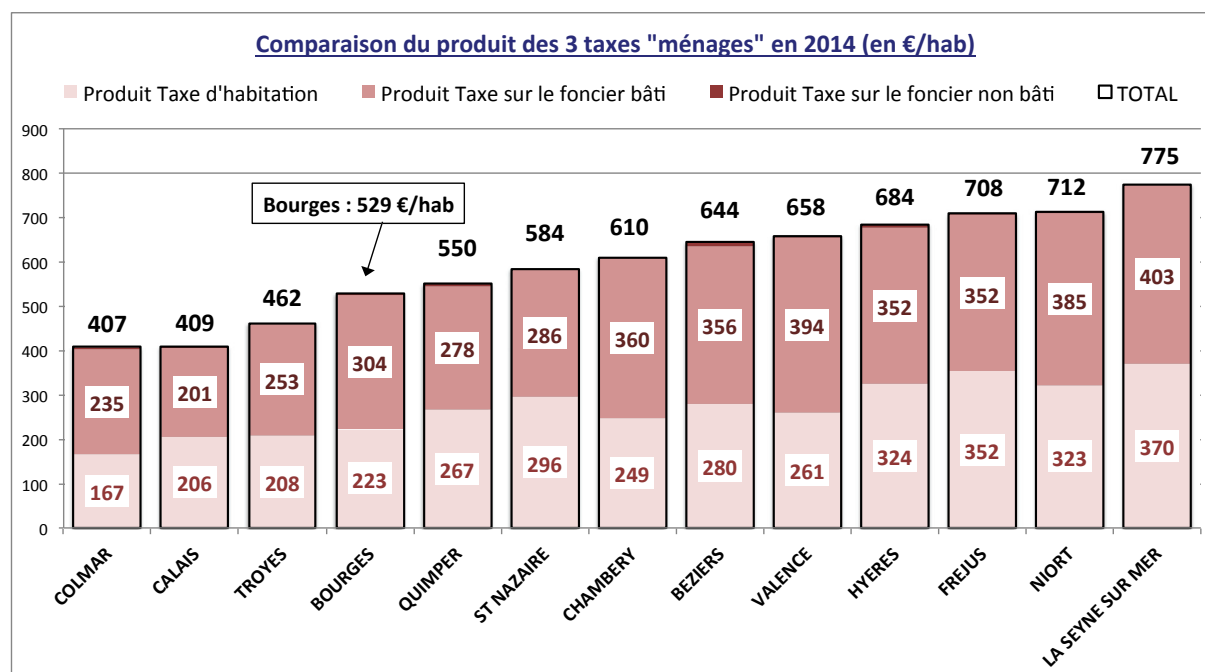
c) baisse récurrente des dotations de l'Etat : comme pour toutes les collectivités, la contribution au redressement des finances publiques a débuté en 2014 : elle représente pour la commune de Bourges une ponction de 2,4 M€ en 2015 (soit plus d'1/3 de l'autofinancement).

De plus, la diminution constante de la population depuis 2009 a des effets directs sur le volume des dotations attribuées par l'Etat (la perte avoisine les 2 M€ entre 2007 et 2013, avant même les premiers prélèvements au titre de la contribution au redressement des finances publiques), et sur le dynamisme des bases fiscales de la commune.

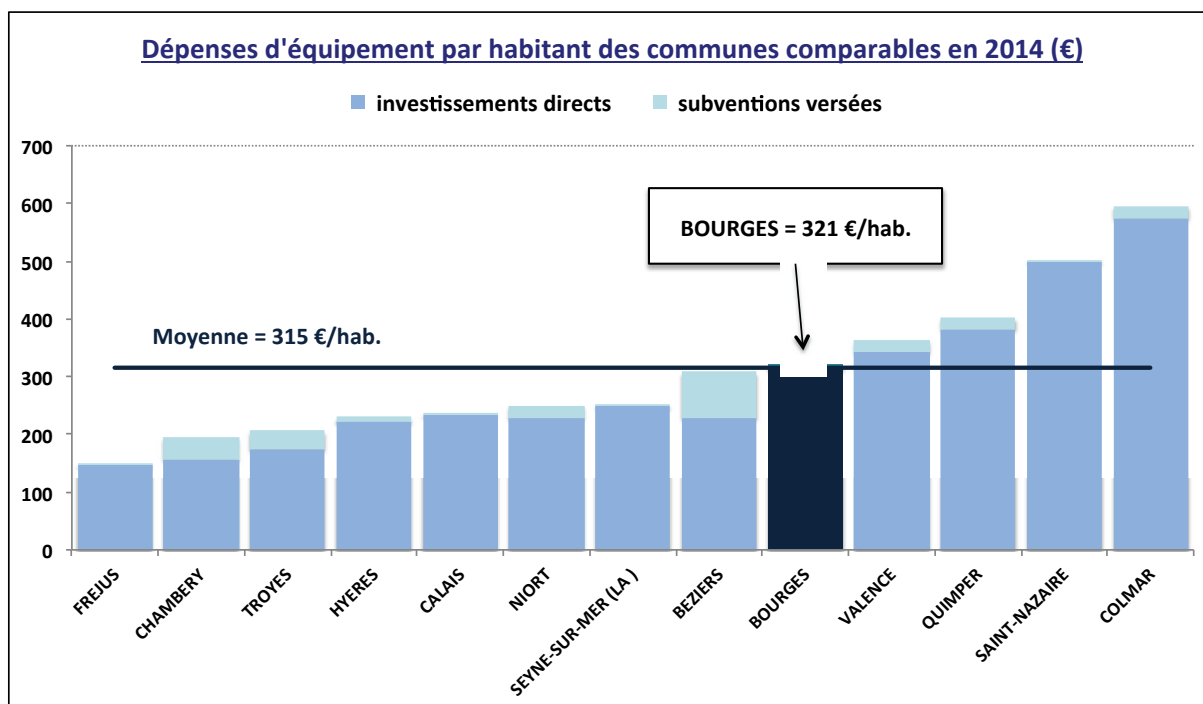
d) recours limité au levier fiscal : depuis l'augmentation de 8% décidée en 2009, les taux sur les 3 taxes « ménages » (taxe d'habitation et taxes foncières) sont restés stables.

Les contribuables berruyers supportaient en moyenne un produit global de 529 €/habitant, soit un montant 10% inférieur à la moyenne des communes comparables (et 6% inférieur à la strate nationale). Toutefois, avec la décision de la commune de supprimer l'abattement général à la base depuis 2015, l'écart avec la moyenne de l'échantillon est réduit à 4%.

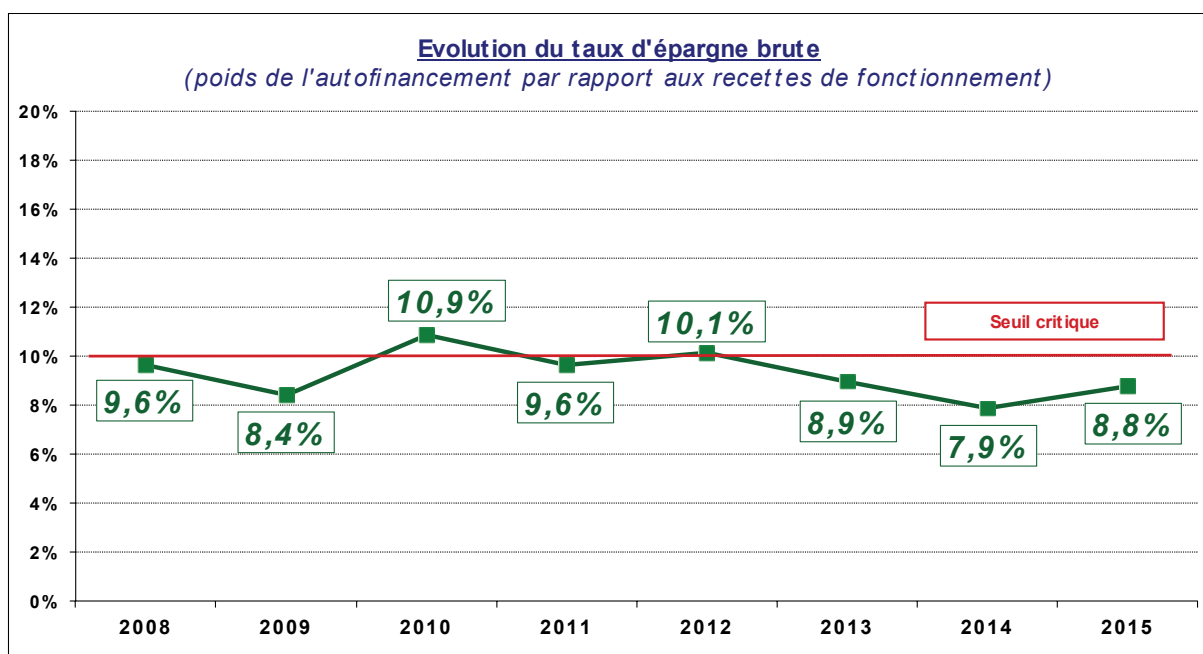
L'origine de la faiblesse des produits fiscaux tient davantage à la faiblesse de la valeur locative moyenne de la commune (320 € contre 380 € en moyenne dans les communes comparables), qu'au niveau des taux communaux (taux de taxe d'habitation 5% inférieur au taux moyen national et taux de foncier bâti 8% supérieur à la moyenne).



Côté investissement, les dépenses d'équipement de la commune se sont élevées à 209 M€ sur 8 années, soit une moyenne de 26 M€ par an, ce qui, en 2014, plaçait la commune de Bourges dans la moyenne des communes comparables.



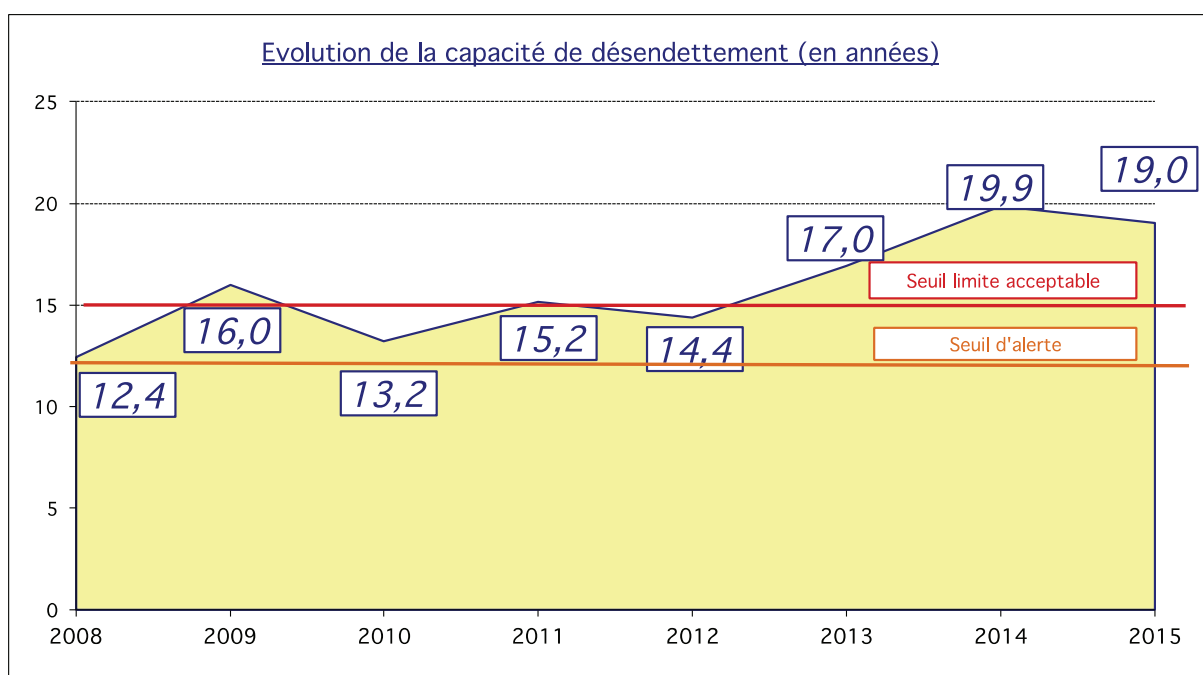
Dans ce contexte, l'autofinancement est resté en-deçà du seuil critique de 10% des recettes de fonctionnement ; sa dégradation s'est accélérée depuis 2012. Ce faible niveau d'épargne ne permettait pas à la commune de Bourges d'avoir un financement équilibré de ses investissements sans avoir recours à de nouveaux emprunts.



Ainsi, le volume de dette, déjà conséquent en 2008 (120 M€) a été augmenté de 26 M€, le portant à 146 M€ fin 2015.

La solvabilité d'une collectivité ne se mesure pas en fonction du poids de la dette mais par rapport à ses capacités à la rembourser : la "capacité de désendettement" permet de connaître le potentiel de remboursement de la dette, en mesurant le nombre d'années qu'il faudrait à la commune pour rembourser son encours de dette en y affectant la totalité de l'épargne brute, considérée comme la source de remboursement la plus saine.

Depuis 2008, la capacité de désendettement de la commune de Bourges se situe au-dessus du seuil d'alerte de 12 années, et se dégrade davantage depuis 2013 où elle dépasse le seuil acceptable de 15 années, qui correspond à la durée de vie moyenne des investissements ; il faut en effet que la commune soit capable de se désendetter au maximum sur la durée de vie des équipements afin d'être à même de réemprunter au montant de leur renouvellement.

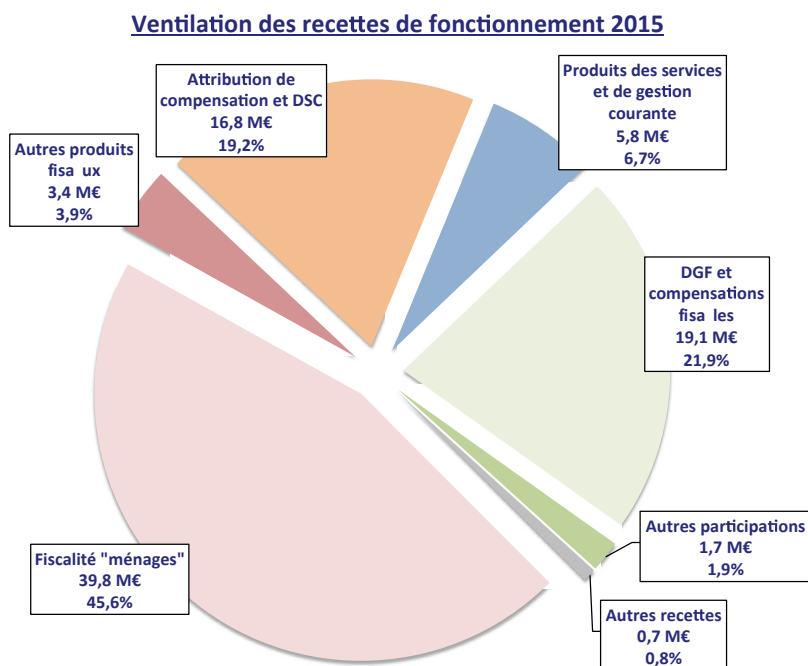


Cet indicateur financier est particulièrement important puisqu'il est utilisé par les services de l'Etat et les chambres régionales des comptes, mais aussi par les banques pour déterminer la situation financière de la collectivité et donc les conditions d'emprunt qui lui seront accordées.

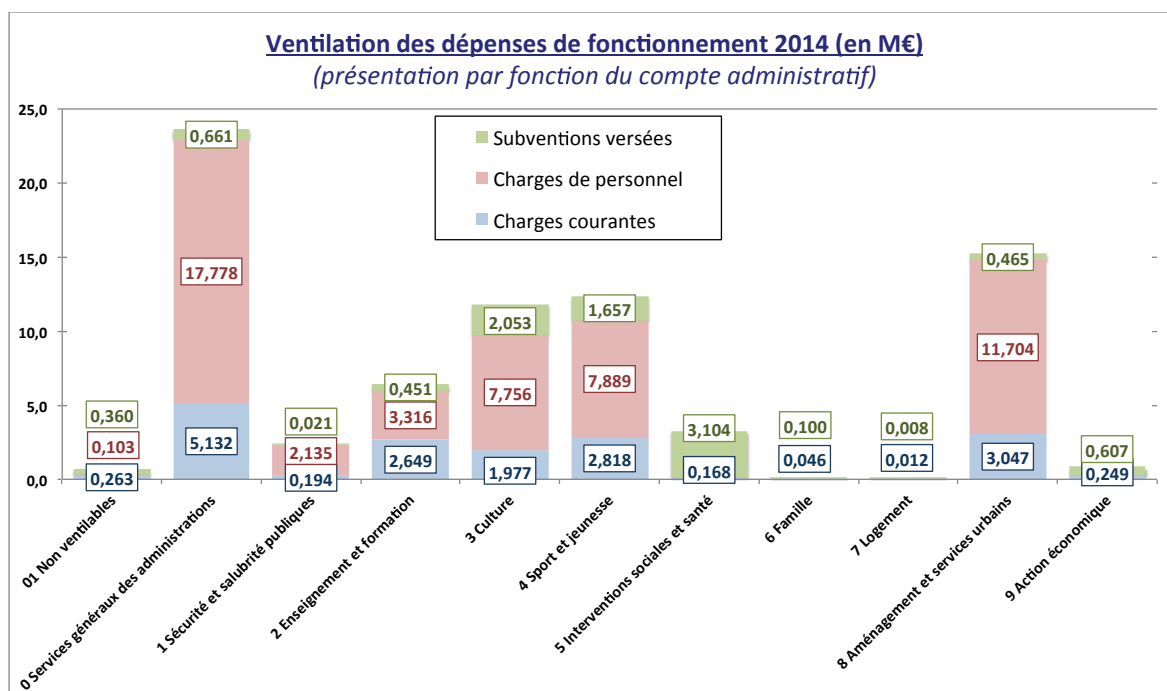
## 2 - une structure contraignante des recettes et des dépenses

- Les marges de manœuvre de la commune de Bourges reposent sur près de 50% de ses recettes :
  - 46% sur la fiscalité « ménages »,
  - 1% sur les autres produits fiscaux (taxe sur la publicité et taxe de séjour),
  - 3% sur les produits de tarification des services publics.

Les autres ressources sont en revanche figées (comme le reversement de Bourges Plus à travers l'attribution de compensation : près de 20% des recettes) ou en diminution (comme les dotations versées par l'Etat qui représentent 22% des recettes).



- L'effort à consentir pour dégager de l'épargne peut également être concentré sur les dépenses de fonctionnement, en tenant compte
  - des contraintes pesant sur chaque catégorie de dépenses (niveau des dépenses obligatoires et incompressibles par rapport aux dépenses pouvant faire l'objet d'arbitrages),
  - et des politiques publiques visées.



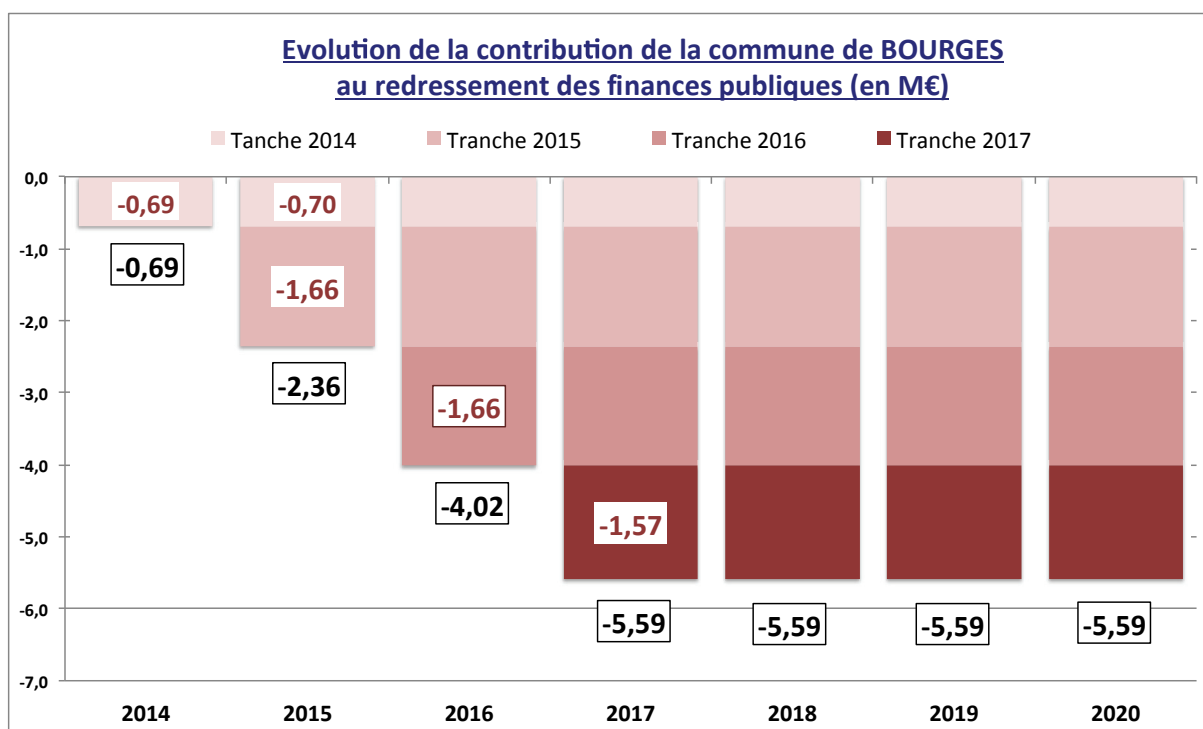
## B. Quelles sont les perspectives financières de la commune de Bourges ?

Les perspectives financières de la commune de Bourges à l'horizon 2020 s'inscrivent dans un double contexte :

### 1 - un contexte national inédit

Le plan d'économies du Gouvernement inscrit dans le programme de stabilité 2014-2017 se traduit par la participation des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques. Les collectivités sont donc mises à contribution par une baisse inédite de 11 milliards d'euros de leurs concours financiers entre 2015 et 2017, venant s'ajouter aux 1,5 milliards d'euros déjà prélevés en 2014.

Pour la commune de Bourges, la participation s'élèvera à 5,6 M€ à l'horizon 2017, ce qui représente autant d'épargne en moins, soit 70% de l'épargne dégagée en 2013, avant le début des prélèvements.



Si toutes les collectivités sont confrontées à ce contexte national, elles ne sont pas toutes sur le même pied d'égalité pour y faire face puisque cela dépend du contexte local et de leur situation financière instantanée.

## 2 - un contexte local contraignant

La commune de Bourges doit également faire face à plusieurs éléments locaux :

- une situation de départ (2015) dégradée comme cela vient d'être exposé,
- un programme d'investissements qui inclut des équipements structurants à vocation intercommunale non supportés par Bourges Plus (palais des sports, maison de la culture)
- des frais de fonctionnement supplémentaires induits par ces nouveaux équipements
- une faible politique redistributive de Bourges Plus :
  - o pas de nouveaux transferts de charges (notamment des équipements de centralité)
  - o faible montant de dotation de solidarité communautaire versée par la communauté à la commune (2 €/hab. contre 34 €/hab. en moyenne dans les 60% des communautés d'agglomération qui ont institué ce reversement)
  - o récente et progressive montée en charge de la mutualisation des services entre la commune et la communauté

=> En tenant compte de ce double contexte et en prolongeant les tendances constatées jusqu'à présent, la situation financière de la commune de Bourges se dégrade davantage : l'épargne disparaît en 2018 mais, dès 2016, le déséquilibre budgétaire est constaté.

L'objectif financier prioritaire de la commune de Bourges est de retrouver des marges de manœuvre afin de respecter chaque année les règles d'équilibre budgétaire : couverture, par des ressources propres (en diminution), d'un remboursement en capital de la dette (en augmentation). A défaut, la commune serait mise sous tutelle et le budget serait fixé par le Préfet.

Pour éviter cette situation, l'effort financier doit donc être concentré sur la section de fonctionnement (moindres dépenses et/ou davantage de recettes) : 9,2 M€ d'épargne doivent être dégagés à l'horizon 2020, rien que pour assurer l'équilibre budgétaire sur la période 2016-2020 (voire 9,9 M€ pour contenir la capacité de désendettement à 15 ans dès 2016).

