

Le président

Bordeaux, le 11 JUL. 2022

à

Dossier suivi par :

Corinne Thomas, greffière de la 3^{ème} section

T. 05 56 56 47 00

Mél. : na-grefre@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2021-0081

Nos références à rappeler : KSP GD220262 CRC

Objet : rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Pays Basque

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Envoi dématérialisé avec accusé de réception

(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Mesdames, Messieurs
les maires des communes membres de la
communauté d'agglomération du Pays Basque

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté d'agglomération du Pays Basque pour les exercices 2017 jusqu'à la période la plus récente, en application des dispositions de l'article L. 243-8 du code des juridictions financières.

Ce rapport a été adressé par la chambre régionale des comptes au président de la communauté d'agglomération du Pays Basque, qui l'a présenté à l'organe délibérant. Dès lors, la chambre est amenée à l'adresser aux maires de toutes les communes membres de cet établissement public.

Il vous appartient de soumettre le présent rapport à votre prochain conseil municipal afin qu'il donne lieu à débat.

Paul Serre
conseiller maître à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS-BASQUE (Département des Pyrénées-Atlantiques)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 30 mars 2022.

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATIONS.....	9
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE.....	11
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE	12
2 LE PROCESSUS DE CRÉATION DE LA CAPB	15
2.1 L'historique de la constitution de l'EPCI	15
2.2 L'opposition minoritaire au projet	16
2.3 La cohérence du projet de fusion	17
3 LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE	18
3.1 L'instauration de pactes de gouvernance	19
3.1.1 Le pacte de gouvernance de la première mandature	19
3.1.2 Le « pacte de gouvernance » de la deuxième mandature.....	20
3.2 Les instances de gouvernance centrale	21
3.2.1 Le conseil communautaire	21
3.2.2 Le président	23
3.2.3 Le bureau ou conseil permanent	24
3.2.4 Le conseil exécutif.....	29
3.3 Les commissions thématiques.....	31
3.3.1 Les commissions thématiques de la première mandature.....	31
3.3.2 Les commissions thématiques de la deuxième mandature	32
3.3.3 Les contributions des commissions thématiques	34
3.4 Les instances de gouvernance déconcentrées	35
3.4.1 Les conseils de pôle de la première mandature	35
3.4.2 Les commissions territoriales de la seconde mandature	38
3.4.3 La contribution des commissions territoriales à la gestion d'enveloppes financières locales	41
3.5 Les autres instances de gouvernance	43
3.5.1 La conférence des maires.....	43
3.5.2 Le conseil de développement.....	44
3.5.3 Le « Biltzar »	49
3.6 L'avis des communes sur la gouvernance de la CAPB	49
3.7 L'information des conseils municipaux.....	51
3.8 Les indemnités versées aux élus	53
3.9 Synthèse	53
4 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE	55
4.1 La production et la tenue des documents budgétaires	55
4.1.1 L'architecture budgétaire.....	55
4.1.2 Le débat sur les orientations budgétaires	56
4.1.3 La publicité des budgets et des comptes	57
4.1.4 La complétude des états annexés aux comptes administratifs	58
4.2 La fiabilité des comptes	59
4.2.1 L'exécution budgétaire du budget principal et des budgets de l'eau.....	59

4.2.2	La tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif	61
4.2.3	La constitution de provisions	62
4.2.4	Les régies d'avances et de recettes	63
4.3	Synthèse	64
5	LA SITUATION FINANCIÈRE.....	65
5.1	Le budget principal	65
5.1.1	La formation de l'excédent brut de fonctionnement.....	66
5.1.2	La capacité d'autofinancement (CAF).....	79
5.1.3	Le bilan	81
5.1.4	L'endettement	82
5.1.5	Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	84
5.2	Les budgets annexes	85
5.2.1	Les budgets annexes gérés selon l'instruction de droit commun M14	85
5.2.2	Les budgets annexes des activités industrielles et commerciales	86
5.3	Synthèse	87
6	L'INTÉGRATION INTERCOMMUNALE	88
6.1	Les compétences exercées par la CAPB	88
6.1.1	Un large spectre de compétences transférées à la CAPB, ayant permis une harmonisation de leur niveau sur le territoire	88
6.1.2	La politique linguistique et culturelle de la communauté	90
6.1.3	Un exercice intégré des compétences toutefois incomplet	93
6.1.4	Un recours limité et partiel aux mutualisations	102
6.2	Les attributions de compensation et la compensation des transferts de compétences	104
6.2.1	L'évaluation des charges transférées	104
6.2.2	L'évolution des attributions de compensation	104
6.3	La coopération et la solidarité financières	106
6.3.1	Un pacte financier et fiscal visant à garantir la neutralité de la fusion	106
6.3.2	Une seule révision du pacte pour neutraliser la sortie du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales	108
6.3.3	La mise en œuvre des logiques de solidarité et de convergence.....	108
6.3.4	Un coefficient d'intégration fiscale élevé	111
6.4	Les investissements du budget principal.....	111
6.5	Synthèse	113
7	LES ÉQUILIBRES TERRITORIAUX	114
7.1	Un volet territorial dédié des contrats de plan État-Région	114
7.2	Des instruments de la planification spatiale en cours d'élaboration par la CAPB	115
7.2.1	La formalisation du projet de territoire communautaire lancée depuis 2017	115
7.2.2	La longue élaboration des instruments de planification	117
7.2.3	Les autres documents non-prescriptifs	138
7.3	L'exercice territorialisé des politiques communautaires	138
7.3.1	Les pôles territoriaux, un échelon déconcentré hérité des anciens EPCI.....	138
7.3.2	Des équipements inégalement répartis, une tarification communautaire harmonisée in fine	143
7.3.3	Eau et assainissement	147

7.3.4 Collecte des déchets.....	149
7.3.5 Communication avec les usagers et qualité de service	150
7.4 Synthèse	156
ANNEXES	159

SYNTHÈSE

Née, en 2017, de la fusion de dix établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) antérieurs, la communauté d'agglomération du Pays-Basque (CAPB) compte plus de 312 000 habitants. Elle constitue la plus grande agglomération de France en nombre de communes (158), sur un territoire vaste de près de 3 000 km², marqué par d'importants contrastes démographiques, économiques, sociaux et géographiques et les défis qu'ils représentent.

La situation financière et comptable

La situation financière de la CAPB est, sur la période contrôlée (2017-2020), satisfaisante, sous réserve des conséquences de la crise sanitaire sur ses recettes. Sa capacité d'autofinancement brute diminue toutefois à partir de 2018, sous l'effet d'une hausse moins importante des produits de gestion par rapport aux charges. Parmi celles-ci, les dépenses de personnel progressent (+ 12 % en moyenne annuelle, + 228 effectifs équivalent-temps plein). Les anomalies constatées dans les données relatives aux ressources humaines, héritées des nombreuses structures (EPCI, syndicats...) préexistantes à la fusion ne permettent pas de retracer précisément la totalité de cette progression, même si les compétences nombreuses qui ont été transférées à la CAPB y ont contribué.

Son organisation budgétaire et comptable ne présente globalement pas de défaillances graves mais est perfectible, au regard notamment de l'absence d'autonomie financière de plusieurs budgets annexes, de l'incomplétude des informations communiquées en annexes des comptes administratifs ou sur les subventions de plus de 23 000 €, de l'imprécision de l'état de l'actif ou du défaut de contrôle interne de certaines régies.

La gouvernance

L'organisation de la gouvernance, que la CAPB a souhaité décrire, dès sa création, dans un pacte de gouvernance, apparaît complexe en raison du nombre important de représentants, et de la constitution d'instances supplémentaires s'ajoutant à celles que le code général des collectivités territoriales impose.

Le conseil communautaire compte ainsi 232 membres, régulièrement nommés. Le bureau appelé conseil permanent compte 73 membres, depuis la seconde mandature. Un conseil exécutif que la loi ne rend pas obligatoire a été aussi institué, comprenant 35 membres, également tous membres du conseil permanent.

La CAPB s'est par ailleurs dotée de nombreuses commissions thématiques (18 pour la seconde mandature) rassemblant un nombre important d'élus communautaires et de conseillers municipaux, à savoir 470, ainsi que 10 commissions territoriales, comptant 400 conseillers municipaux et élus communautaires, dont la place et l'apport sont parfois malaisés à cerner.

La CAPB a instauré la conférence des maires prévue par la loi, mais a également prévu de consulter le « Biltzar », la réunion des élus municipaux de l'agglomération (maires et

conseillers municipaux), alors même que les interventions de la conférence des maires, circonscrites aux seules questions d'urbanisme, pourraient être étendues à d'autres thématiques.

La mise en place du conseil de développement, instance consultative obligatoire, s'est révélée également complexe, puisqu'elle a reposé d'une part sur la création d'une commission mixte de 12 membres et d'autre part sur le conseil de direction d'une association, le Conseil de Développement du Pays-Basque – CDPB.

S'ajoute le fait que les conseillers communautaires ne bénéficient pas de toute l'information relative à la vie de la communauté d'agglomération, en l'absence de production de son rapport d'activité annuel depuis 2018.

L'intégration intercommunale

La CAPB a mené depuis cinq ans un ambitieux processus d'harmonisation des compétences sur le territoire, dont il est résulté une importante rationalisation de la carte syndicale mais une intégration communautaire encore inaboutie.

D'une part, l'intérêt communautaire conditionnant l'intervention de l'agglomération dans certains domaines (voiries, équipements culturels et sportifs, services sociaux) a été défini de manière provisoire ou restrictive, en reconduisant ce qui préexistait à la fusion. Par ailleurs, les transferts de compétences ne sont pas tous achevés (« grand cycle de l'eau », mobilités...) et ne se sont pas accompagnés d'une réflexion sur les mutualisations, rares et de portée limitée.

D'autre part, la coopération financière est demeurée centrée sur la seule neutralité fiscale et budgétaire de la fusion, globalement respectée pour les communes et les ménages. La communauté, qui devait le faire avant la fin de l'année 2021 ou à défaut verser une dotation de solidarité communautaire, devrait se doter d'un nouveau pacte financier et fiscal dans le courant de l'année 2022 qui permettra d'approfondir cette solidarité.

Le manque de transparence sur l'effort d'investissement de la CAPB, en l'absence de programmation pluriannuelle des investissements (PPI) et de bilan annuel de leur réalisation, ne permet pas d'apprécier complètement l'efficacité de ces dépenses. L'ordonnateur a annoncé l'adoption prochaine d'une PPI, qui devrait éclairer les choix du conseil communautaire.

Les équilibres territoriaux

La planification territoriale est toujours en cours.

Ainsi la CAPB s'apprêtait seulement, dans le courant de l'année 2022, à se doter formellement d'un projet de territoire conformément à l'article 23 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, après des travaux lancés depuis 2017. Parmi les documents de planification prescripteurs, le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) a été définitivement adopté en 2021, suivi, la même année, du programme local de l'habitat (PLH), le plan de mobilités (PDM) devant l'être au cours du deuxième trimestre 2022 en lien avec le Syndicat des Mobilités Pays Basque-Adour. L'élaboration simultanée de ces documents a permis de renforcer leur cohérence mais ne s'est pas toujours accompagnée d'une traduction opérationnelle, chiffrée et territorialisée de leurs ambitions. Leur effectivité dépendra dès lors de leur prise en compte par les futurs instruments de planification

de portée plus ciblée, comme les cinq plans locaux d'urbanisme intercommunaux infra-communautaires dont la CAPB se dotera à l'horizon 2025.

À ces retards s'ajoute, en matière d'habitat, domaine dans lequel la CAPB est pourtant confrontée à d'importantes problématiques, l'absence d'installation de la conférence intercommunale du logement et de mise en œuvre d'un plan partenarial de gestion de la demande locative et d'information des demandeurs, à laquelle la chambre régionale des comptes appelle à remédier, ce qui devrait être le cas dans le courant de l'année 2022. Pour maintenir un lien au plus proche de son territoire, la CAPB, dès sa création, a organisé en son sein un échelon infra-communautaire selon le découpage territorial des anciennes intercommunalités. Si les pactes de gouvernance lui ont confié un rôle de gestion de proximité, son intervention a été circonscrite dans les faits à l'accueil des usagers, au fonctionnement administratif du pôle et à l'animation des commissions territoriales. La CAPB peine ainsi à définir les missions de cet échelon intermédiaire et mène une réflexion à ce sujet.

Les équipements communautaires sont inégalement répartis sur le territoire, la CAPB ayant prolongé le statu quo avant fusion en reprenant uniquement la gestion des équipements des anciens EPCI. Les tarifs pratiqués au sein de ces structures sont harmonisés, mais la concertation tarifaire avec les communes du littoral, gestionnaires de leurs propres équipements, n'a pas encore eu lieu. En revanche, la CAPB a uniformisé dès 2018 le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur tout le territoire et a déjà prévu la convergence des tarifs de l'eau et de l'assainissement d'ici à 2026.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Présenter les rapports d'activité du conseil de développement en conseil communautaire afin qu'ils puissent faire l'objet d'un débat

[Mise en œuvre en 2021]

Recommandation n° 2 : Élaborer les rapports d'activité annuels du président de la CAPB, conformément à l'article L. 5211-39 du CGCT.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 3 : Créer des régies dotées de l'autonomie financière pour les budgets annexes de la base de loisirs du Baïgura, du port de plaisance d'Anglet, de l'assainissement non collectif et du centre de formation pour apprentis, en application des articles L. 2221-1 à L. 2221-4 du CGCT, et ouvrir les comptes au Trésor correspondants.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 4 : Se conformer à l'article 10 de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations du 12 avril 2000, au décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 et à l'arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention, en matière de diffusion des informations relatives aux conventions de subvention d'un montant supérieur à 23 000 €.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 5 : Reconstituer les lignes d'actif globalisées, attribuer des numéros d'inventaire définitifs et des libellés explicites aux immobilisations et procéder à un apurement des comptes relatifs aux immobilisations en cours.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 6 : Ajuster plus précisément les emplois budgétaires aux emplois effectivement pourvus et harmoniser les données relatives aux ressources humaines.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 7 : Parachever le travail de définition des voies et parcs d'intérêt communautaire et objectiver les critères de délimitation des équipements reconnus d'intérêt communautaire dans les domaines culturel et sportif.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 8 : Se doter d'un nouveau pacte financier et fiscal ou, à défaut, instituer une dotation de solidarité communautaire.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 9 : Formaliser un programme pluriannuel des investissements et réaliser un bilan annuel et territorialisé des dépenses d'investissement afin de permettre au conseil communautaire de disposer d'une vue d'ensemble, prospective et rétrospective, de ces dernières.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 10 : Définir et adopter un projet de territoire fixant les orientations de l'agglomération dans ses domaines d'action stratégiques et les mesures pour les mettre en œuvre, conformément à l'article 23 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 11 : Se doter d'une conférence intercommunale du logement ainsi que d'un plan partenarial de gestion de la demande locative et d'information des demandeurs, conformément aux articles L. 441-1-5 et L. 441-2-8 du code de la construction et de l'habitation.

[En cours de mise en œuvre]

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Conformément à l'article L. 211-4 du code des juridictions financières, le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Pays-Basque (CAPB) a été inscrit au programme 2021 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine pour la période courant de sa création, le 1^{er} janvier 2017, à celle la plus récente. M. Jean-René Etchegaray, son premier président, a été réélu dans ses fonctions à la suite du dernier renouvellement municipal de 2020.

La lettre d'ouverture du contrôle a été adressée le 3 février 2021 au président de la communauté d'agglomération, qui l'a réceptionnée le même jour. Les entretiens de début et de fin de contrôle ont eu respectivement lieu les 3 mars et 6 juillet 2021 avec M. Etchegaray.

Les observations provisoires ont été délibérées le 1^{er} septembre 2021. Celles-ci ont été adressées à M. Etchegaray le 16 décembre 2021, qui en a accusé réception le même jour. Des extraits ont été communiqués, le même jour, aux communes d'Anglet, de Bayonne et de Biarritz, qui en ont accusé réception le jour même, au Syndicat des Mobilités Pays Basque-Adour (SMPBA), au conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques et à la caisse des allocations familiales (CAF) de ce département, qui en ont accusé réception le 20 décembre 2021, ainsi qu'à l'Office Public de la Langue Basque, qui en a accusé réception le 22 décembre 2021.

L'ordonnateur a adressé ses réponses à la chambre régionale des comptes le 15 février 2022. Le SMPBA et la CAF des Pyrénées-Atlantiques ont été les seuls à répondre aux extraits qui leur avaient été adressés, respectivement les 10 février et 28 février 2022.

Les observations définitives ont été délibérées le 30 mars 2022, après avoir entendu, à sa demande, M. Etchegaray.

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Se situant à l'extrême sud-ouest de la France et de la région Nouvelle-Aquitaine, la communauté d'agglomération du Pays-Basque (CAPB) bénéficie d'une situation transfrontalière privilégiée. Elle correspond à la réunion des trois anciennes provinces françaises (le Labourd, la Basse-Navarre et la Soule), constitutives¹ du Pays basque nord² qui, avec quatre provinces espagnoles (l'Alava, la Biscaye et le Guipuscoa, composant la Communauté autonome du Pays basque³, ainsi que la communauté forale de Navarre, formant ensemble le Pays basque sud⁴), représentent le Pays basque historique⁵.

Carte n° 1 : Présentation cartographique des provinces du « Pays basque » historique



Source : « Langue et constructions identitaires au Pays basque », Jérôme Tourbeaux et Béatrice Valdes, *Le Seuil*, « Actes de la recherche en sciences sociales », 2014/5 n° 205, pp. 72 à 89

Créée en 2017 à la faveur de la révision de la carte intercommunale faisant suite à la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », la CAPB compte 312 278 habitants⁶ sur un territoire de 2 967 km² représentant 158 communes. Elle résulte de la fusion de dix établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : les deux communautés d'agglomération (CA) Côte-Basque-Adour et Sud-Pays-Basque ainsi que les huit communautés de communes (CC) d'Amikuze, du Pays de Bidache, de Garazi-Baigorri, du Pays d'Hasparren, d'Iholdi-Oztibarre, de Nive-Adour, de Soule-Xiberoa et d'Errobi. Elle constitue le troisième pôle métropolitain régional, derrière Bordeaux et Limoges.

¹ Tourbeaux Jérôme, Valdes Béatrice, « Langue et constructions identitaires au Pays basque », Actes de la recherche en sciences sociales, 2014/5 (N° 205), pp. 72-89 (<https://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2014-5-page-72.htm>).

² « Iparralde » en basque.

³ « Euskadi » en basque.

⁴ « Hegoalde » en basque.

⁵ « Euskal Herria » en basque.

⁶ Population municipale légale au 1^{er} janvier 2021 (population municipale, statistiques 2018).

Carte n° 2 : Présentation cartographique de la CAPB au 1^{er} janvier 2017 et des anciens périmètres



Source : Schéma départemental de coopération intercommunale des Pyrénées-Atlantiques, 11 mars 2016

Cette intercommunalité est singulière à plusieurs égards.

Elle constitue la plus grande communauté d'agglomération de France en nombre de communes, ce qui en fait l'archétype de l'« EPCI XXL ».

Son vaste territoire est marqué par d'importants contrastes en termes de densité de population. La densité moyenne observée sur l'agglomération, qui s'établit à 105 hab./km², un niveau proche de celle nationale mais supérieur à celle régionale ou départementale⁷, cache une importante disparité entre, d'une part, l'ancienne province du Labourd (environ 305 hab./km²), où se trouvent les villes côtières densément peuplées et en croissance démographique soutenue par l'attraction du littoral comme l'aire urbaine de Bayonne⁸ et, d'autre part, les deux provinces historiques du Pays basque français intérieur, dont la population se stabilise ou continue de décroître à des densités déjà très faibles (18 hab./km² en Soule et 24 hab./km² en Basse-Navarre).

Sa population est vieillissante, les plus de 60 ans, qui représentaient 29 % de celle-ci en 2012, en constituant, en 2017, plus de 31 % (+ 1,9 % en moyenne annuelle), contre 26 % au niveau de la France métropolitaine.

Comme au niveau national, le territoire est confronté à la baisse du nombre moyen de personnes par foyer en raison notamment de la hausse du nombre de familles monoparentales mais le vieillissement de la population n'est pas non plus étranger à ce phénomène. Cette évolution, présente au niveau national, apparaît plus marquée sur le périmètre de la CAPB.

⁷ 71 hab./km² au niveau régional et 89 hab./km² au niveau départemental, contre 118 hab./km² au niveau national.

⁸ L'évolution démographique 2017-2021 en moyenne annuelle est plus marquée sur le périmètre des anciens EPCI correspondant à cette province, à savoir la CC Nive-Adour (+ 1,9 %), la CC Bidache (+ 1,50 %), la CC Errobi (+ 1,22 %), la CC Hasparren (+ 1,14 %), la CA Sud-Pays-Basque (+ 1,06 %) et la CA Côte Basque-Adour (+ 1,03 %).

Ces tendances renforcent notamment le besoin du territoire en logements et plus spécifiquement en logements de taille moyenne inférieure à celle de ces dernières années pour répondre aux nouveaux besoins. Il s'agit d'un enjeu, identifié par la CAPB⁹, sur un territoire déjà soumis à de fortes tensions en matière d'habitat.

Le taux de chômage, au sens du recensement¹⁰, sur le périmètre de la CAPB s'élevait, en 2017, à 11,8 %¹¹ (12 % au niveau départemental et 13,2 % au niveau régional). Sur la période 2012-2017, la structure de la population active a évolué sous l'effet, d'une part, de l'accroissement des catégories socio-professionnelles des cadres, professions intermédiaires et artisans-commerçants (+ 1,7 % / an en moyenne) et, d'autre part, d'un tassement de la population active relevant des catégories des ouvriers (- 1,1 %) et agriculteurs (- 0,6 %)¹². Largement dominée par le secteur des services (56 %), la structure économique du Pays basque, bien que proche de celle régionale et nationale, se singularise par une présence encore significative du monde agricole (en nombre d'établissements) et de l'industrie (en nombre d'emplois)¹³. La CAPB bénéficie également de l'activité du port de Bayonne, 9^e port de France, qui, avec ses 800 emplois directs, les 3 000 emplois induits et les 2 283 kilotonnes de marchandises traitées en 2019, contribue au développement économique de l'aire urbaine bayonnaise.

La CAPB répond à une demande historique d'identification institutionnelle du Pays basque français, territoire de traditions caractérisé par une identité culturelle riche. La langue basque ou *euskara* est l'une des composantes importantes de la culture basque, avec un nombre total de locuteurs estimé¹⁴ à 74 000 côté français, chiffre qui serait, après des années de baisse, à nouveau en progression (soit 20,5 % de locuteurs actifs parmi les habitants contre 9,3 % de locuteurs passifs¹⁵). L'institutionnalisation du Pays basque français a constitué un levier de développement de la culture basque par la prise de compétences par la CAPB des politiques culturelles et linguistiques, couvrant également le gascon¹⁶.

⁹ Portrait social du territoire CA du Pays-Basque, *Le Compas*, juillet 2018.

¹⁰ Selon l'INSEE, les chômeurs au sens du recensement correspondent, d'une part, aux personnes (de 15 ans ou plus) qui se sont déclarées chômeurs (inscrits ou non à Pôle Emploi) sauf si elles ont, en outre, déclaré explicitement ne pas rechercher de travail, et, d'autre part, les personnes (âgées de 15 ans ou plus) qui ne se sont déclarées spontanément ni en emploi, ni en chômage, mais qui ont néanmoins déclaré rechercher un emploi. Un chômeur au sens du recensement n'est pas forcément un chômeur au sens du bureau international du travail (et inversement).

¹¹ Source : Insee, RP2017, exploitations principales, géographie au 1^{er} janvier 2020.

¹² En comparaison des moyennes départementales et régionales, la catégorie des artisans-commerçants est plus représentée au sein de la CAPB (8,9 % du total contre 7,6 % au niveau département et 7,3 % au niveau régional).

¹³ INSEE – SIRENE 2017. Répartition des emplois par activité : services (57,5 %), commerce (14,7 %), industrie (9,1 %), construction (7,7 %), tourisme (6,5 %), agriculture et pêche (4,6 %).

¹⁴ « L'incroyable renouveau de la langue basque en France », L'Express, Editio du 11 février 2020. La nouvelle politique linguistique au pays basque, Eguzki Urteaga, 2019, Collection « Espaces discursifs ».

¹⁵ Personnes qui comprennent et parlent la langue, mais moins bien que le français.

¹⁶ Langue également dénommée béarnais ou occitan sur le territoire des Pyrénées-Atlantiques. Communes de la CAPB couvertes : Anglet, Bardos, Bayonne, Biarritz, Bidache, Boucau, Came, Guiche, La Bastide-Clairence, Lahonce, Mouguerre, Sames, Urcuit, Urt et Villefranque.

2 LE PROCESSUS DE CRÉATION DE LA CAPB

2.1 L'historique de la constitution de l'EPCI

La reconnaissance institutionnelle du Pays basque est une demande ancienne des élus et des acteurs économiques locaux. En 1994, une gouvernance territoriale est instituée avec la constitution d'un conseil de développement à l'échelle du Pays basque (CDPB) sous forme associative, renforcé, en 1995, par la création d'un conseil des élus (CEPB)¹⁷. Ces deux instances se sont fédérées autour de l'élaboration d'un projet de pays, aboutissant, en 1997, à la reconnaissance du Pays basque¹⁸.

Après une réflexion sur l'avenir de la gouvernance du Pays basque et diverses études, en 2012, le CEPB et le CDPB se prononcent en faveur d'une collectivité territoriale à statut particulier¹⁹. Cette solution est cependant écartée par le Gouvernement, qui propose aux élus du Pays basque plusieurs scénarii alternatifs :

- le maintien du Pays basque dans sa structure associative ;
- la création d'une structure fédérative réunissant les EPCI du Pays basque (pôle d'équilibre territorial et rural ou pôle métropolitain assoupli) ;
- la création d'un EPCI unique sous la forme d'une communauté d'agglomération ou urbaine.

En 2015, une étude diligentée par le CEPB, confortée dans ses conclusions par une autre menée pour les services préfectoraux, valide la faisabilité de la création d'un EPCI à l'échelle du Pays basque, d'autant plus nécessaire que 6 communautés²⁰ du Pays basque, comptant moins de 15 000 habitants, ne pouvaient être maintenues dans leur périmètre, en application de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa version en vigueur à compter du 9 août 2015²¹.

En septembre 2015, le préfet, en application de l'article 33 de la « loi NOTRé »²², initie la révision du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), afin notamment de rationaliser la carte syndicale du département. Il propose la création d'un EPCI fusionnant les 10 préexistants, sous la forme d'une communauté d'agglomération, qualifiée de « communauté XXL », la piste de la communauté urbaine étant abandonnée²³. Après présentation à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), le

¹⁷ Association regroupant des conseillers départementaux, régionaux et intercommunaux et des parlementaires. Cette association a été dissoute le 10 juillet 2017.

¹⁸ Les Pays ont été créés par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, puis définis dans leur forme actuelle par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

¹⁹ Prévues par l'article 72 de la Constitution.

²⁰ CC d'Amikuze, du Pays de Bidache, de Garazi-Baigorri, du Pays d'Hasparren, d'Iholdy-Oztibarre et de Soule-Xiberoa.

²¹ Modification des seuils de population de 5 000 habitants à 15 000 habitants apportée par la loi « NOTRé ».

²² « Les schémas départementaux de coopération intercommunale révisés selon les modalités prévues à l'article L. 5210-1-1 du CGCT sont arrêtés avant le 31 mars 2016 ».

²³ La formule de la communauté d'agglomération présentait plus de souplesse pour l'exercice des compétences.

26 février 2016, le SDCI est approuvé par arrêté préfectoral du 11 mars 2016. Le projet de fusion est ensuite défini par arrêté préfectoral du 14 mars 2016, conformément à l'article 35 de la loi précitée. Parmi les 158 communes du Pays basque alors invitées à se positionner, plus de la moitié des conseils municipaux, représentant plus de la moitié de la population, se prononce favorablement sur le projet de fusion. Les conditions de majorité prévues à l'article précité²⁴ étant respectées, la fusion est entérinée par arrêté préfectoral du 13 juillet 2016.

2.2 L'opposition minoritaire au projet

Indépendamment de l'accord majoritaire, certains anciens EPCI et certaines communes se sont initialement opposés au projet de fusion. Si la CA du Sud-Pays-Basque et les CC de Nive-Adour et de Soule-Xiberoa se sont prononcées favorablement, tel n'a pas été le cas de la CA de la Côte-Basque-Adour (ACBA) ainsi que des CC du Pays de Bidache et d'Amikuze, les CC d'Iholdi-Oztibarre, de Garazi-Baigorri, du Pays d'Hasparren et d'Errobi n'ayant pas, quant à elles, formulé d'avis.

Parmi les motifs d'opposition au projet, certains EPCI ont fait état²⁵ :

- de difficultés potentielles de gouvernance, avec la constitution d'un conseil communautaire comportant un nombre très important de conseillers, peu propice à la prise de décision, favorisant la représentation des communes peu peuplées, la constitution d'un bureau détenant de larges délégations, et dont la composition, corrélée au nombre d'habitants des anciens EPCI, serait défavorable aux territoires peu peuplés, ou encore la constitution d'une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) composée de 158 délégués, difficile à piloter ;
- de craintes concernant l'exercice de certaines compétences non exercées par tous les anciens EPCI, susceptibles d'être retournées aux communes, notamment dans le domaine de la culture, du sport, de la petite enfance, de la santé ou de l'animation économique, l'évolution de la fiscalité, ou encore le partage des ressources, les investissements réalisés par les divers acteurs publics, pour la période 2000-2010 (500 M€) ayant bénéficié à 80 % à la zone littorale²⁶ ;
- d'interrogations sur le coût de la structure, aucune simulation permettant d'apprécier l'impact financier n'ayant été présentée aux élus, et sur la constitution d'un EPCI aux dynamiques territoriales contrastées.

L'ordonnateur, en réponse, fait valoir, qu'au contraire, le projet a rencontré un important niveau d'adhésion des communes. Le SDCI relève en effet la volonté des élus du Pays basque, au travers du CEPB, de « *capitaliser le travail réalisé dans le cadre du Pays en évoluant vers*

²⁴ L'accord « doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celles-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale ».

²⁵ Délibération du 3 novembre 2015 et propositions d'amendement de la CC Amikuze et délibération du 13 avril 2016 de l'ACBA.

²⁶ Propositions d'amendement de la CC Amikuze, faisant référence à l'étude « dessine-moi le Pays basque de Demain ».

un EPCI à fiscalité propre » et que la rationalisation de la carte communautaire répondait à cette ambition. Ce document énumère les avantages attendus de cette création, à savoir :

- « une meilleure cohérence et une vraie réciprocité territoriales ;
- la définition d'une stratégie globale pour le Pays basque ;
- l'instauration d'un dialogue entre les élus d'un même territoire ;
- de meilleurs résultats en matière de développement économique avec une meilleure répartition des richesses et des entreprises sur le territoire ;
- la mise en œuvre de politiques publiques, jugées prioritaires par les acteurs locaux, à l'échelle du Pays basque (en matière de développement économique, de logement et renouvellement urbains, de culture et de langue régionale, de transports, de traitement des ordures ménagères...) ».

2.3 La cohérence du projet de fusion

La fusion a permis de rationaliser la carte syndicale. Le projet de SDCI anticipait, à l'horizon du 1^{er} janvier 2020, le maintien, sur le territoire de la CAPB, de 23 syndicats²⁷, contre 95 au 1^{er} septembre 2015.

Si l'objectif de rationalisation porté par le SDCI a bien été atteint, la création de la CAPB ayant effectivement conduit à la dissolution, au terme de 2 ans, d'au moins 29 syndicats (cf. *infra*, 6.1.1.2), la chambre régionale des comptes relève cependant que le périmètre de la CAPB n'est pas totalement cohérent avec certaines unités urbaines, certains bassins de vie ou encore le schéma de cohérence territoriale (SCoT) en cours d'élaboration. Le bassin de vie et l'aire urbaine de Bayonne s'étendent à des communes de la CC du Seignanx, situées dans le département des Landes et, par ailleurs, le SCoT du Pays basque est porté par un syndicat mixte commun à la CC du Seignanx²⁸. Le bassin de vie des communes de l'ancienne CC du Pays de Bidache correspond à celui de la commune landaise de Peyrehorade. Le bassin de vie de l'ancienne CC d'Amikuze est partagé avec certains EPCI béarnais (voir l'Annexe n° 1).

La commune de Tarnos, membre de la CC du Seignanx, limitrophe de la ville de Bayonne, avait par ailleurs demandé son rattachement à l'ACBA, en 2016, qui y avait donné une suite favorable, arguant de son appartenance à l'aire urbaine et à la zone d'emploi de Bayonne et de la présence de la commune au sein du Syndicat des Mobilités Pays Basque-Adour. La chambre régionale des comptes avait également souligné, dans son rapport d'observations définitives sur la commune de Tarnos, en 2016, que celle-ci, bien qu'appartenant à la CC du Seignanx, partageait son bassin de vie et son aire urbaine avec Bayonne, et qu'en conséquence il appartenait « aux élus et aux différents acteurs locaux de prendre en compte ces éléments dans leurs réflexions sur l'avenir de l'intercommunalité ». Le processus d'intégration n'a finalement pas abouti, une intercommunalité aux contours établis sur une identité basque ayant été privilégiée par le SDCI, adopté avant le vote favorable de l'ACBA.

²⁷ Le document signalait 22 syndicats, sous réserve de la prise de compétence « fourrière » par la CAPB et de la dissolution du syndicat gestionnaire. Celle-ci n'a pas été conservée et le syndicat intercommunal pour la gestion du centre Txakurak a été maintenu (il intervient pour le compte de 20 communes).

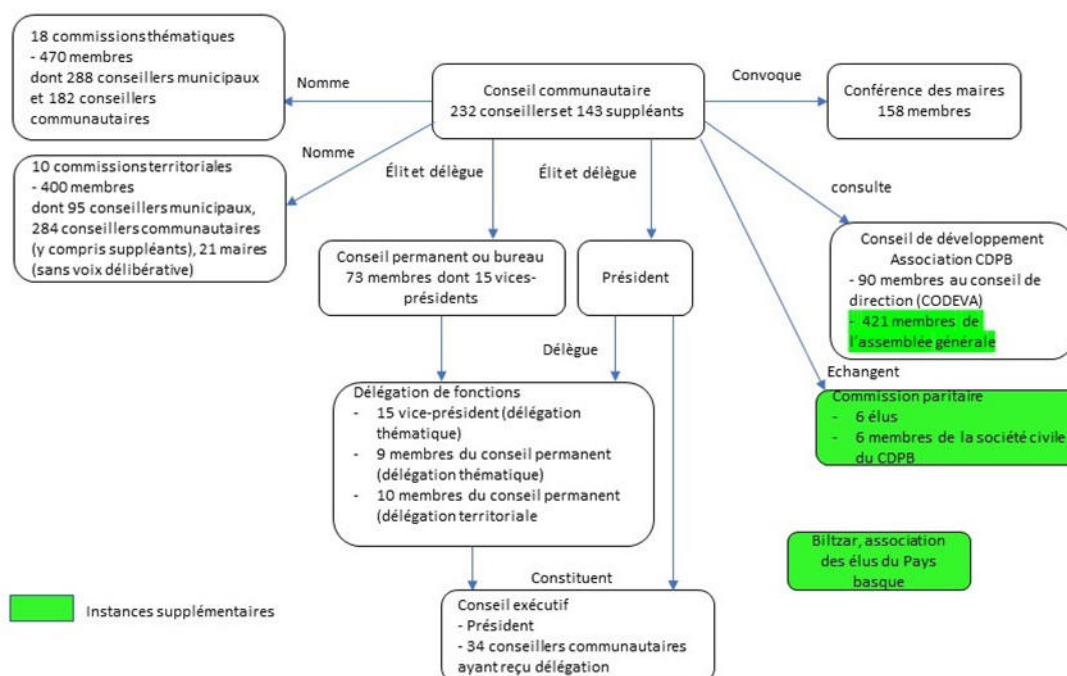
²⁸ Syndicat mixte du SCoT du Pays Basque et du Seignanx.

La CAPB a confirmé que, bien que partageant les bassins de vie du sud des Landes (agglomération bayonnaise et Pays de Bidache) ou du Béarn (anciens EPCI d'Amikuze et de Soule-Xiberoa), « *les considérations politiques et culturelles ont prévalu lors de la définition du périmètre* ». L'ordonnateur précise que si la commune de Tarnos avait envisagé son intégration à l'ACBA, son absence dans la nouvelle intercommunalité ne permet toutefois pas de se prononcer sur l'incohérence du projet de fusion, et que par ailleurs, cette commune, qui préside la CC du Seignanx, n'a pas réitéré sa demande auprès de la CAPB. L'ordonnateur ajoute que « *sans pour autant nier la logique de bassin de vie* », le périmètre retenu par le préfet « *correspond au périmètre historique du Pays basque* ».

3 LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE

L'organisation de la CAPB est complexe, en raison du nombre d'instances mobilisées d'une part, et de leur composition rassemblant un nombre important d'élus d'autre part. Toutefois, les élus sont amenés à siéger dans plusieurs instances : les membres du conseil exécutif sont également membres du conseil permanent, les maires siégeant à la conférence des maires sont des élus du conseil communautaire et les conseillers communautaires participent à plusieurs commissions thématiques. L'ordonnateur a par ailleurs précisé que « *dans la pratique le 'Biltzar' réunit uniquement les maires ou leurs représentants* ».

Graphique n° 1 : Organisation des instances de gouvernance à compter de 2020



Source : d'après les pactes de gouvernances, les listes des membres des commissions et le site du Conseil de Développement du Pays Basque

L'ordonnateur rappelle que ces instances ont pour fonction d'associer le plus possible les élus de tout le territoire à la vie de la CAPB, afin de renforcer « *le sentiment d'appartenance* ». Selon lui, « *une réduction du nombre d'instances, outre l'alourdissement de la charge de travail qui reposerait sur les autres instances, risquerait de renforcer le sentiment de déposssession ou de perte de lien et affaiblir [la] démocratie locale qui bénéficie, à travers ces instances, de lieux d'échanges et de débats nécessaires* ».

3.1 L'instauration de pactes de gouvernance

3.1.1 Le pacte de gouvernance de la première mandature

Le conseil communautaire a adopté, dès sa première réunion, le 23 janvier 2017, le pacte de gouvernance 2017-2020 après plusieurs études menées en 2015 et 2016²⁹ et à de nombreux échanges entre les élus du Pays basque³⁰. Ce document considéré comme « fondateur » indique s'appuyer sur les principes de représentativité et de subsidiarité pour définir l'organisation et le fonctionnement des instances de gouvernance de la CAPB. Le pacte de gouvernance a ainsi prévu une gestion du territoire selon un niveau central et un intermédiaire, chargé de l'administration déconcentrée.

Les organes centraux de gouvernance sont constitués du conseil communautaire, du président, du bureau, appelé conseil permanent, d'un conseil exécutif et de commissions thématiques. La gestion déconcentrée s'appuie sur des conseils de pôles territoriaux, dont le ressort territorial correspond à celui des anciens EPCI. Les conseils de pôle sont localisés dans les anciens sièges des communautés fusionnées, appelés « maison de la communauté », et ont vocation à représenter, dans l'organisation de la communauté, son pôle territorial.

Le pacte de gouvernance a par ailleurs instauré une conférence des maires réunissant les maires des communes membres de l'EPCI, rendue obligatoire à compter du 29 décembre 2019³¹. Il mentionne également l'organisation et les attributions du conseil de développement, dont la création a été imposée par l'article L. 5211-10-1³² du CGCT, à compter du 9 août 2015.

Devant le constat d'un désintérêt des maires et conseillers municipaux à participer aux réunions de certains conseils de pôle, de liens distendus entre la communauté et les communes, d'articulations insuffisantes entre les commissions thématiques et les conseils de pôle, le conseil communautaire du 3 novembre 2018 a défini les orientations d'une politique de territoire, visant, à court terme, à améliorer l'animation des pôles territoriaux et à renforcer les liens entre la communauté et ses communes membres. À l'issue des travaux de concertation des pôles

²⁹ Notamment l'étude commandée par le Conseil des Élus du Pays Basque ainsi que les trois études de la préfecture sur la gouvernance, les compétences et les finances.

³⁰ Au sein, notamment, des « ateliers d'Hasparren », d'octobre 2015 à février 2016.

³¹ Article 1^{er} de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui a créé l'article L. 5211-11-3 du CGCT disposant que « *la création d'une conférence des maires est obligatoire dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres* ».

³² Du 9 août 2015 au 29 décembre 2019, « *un conseil de développement est mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants* ». À compter du 29 décembre 2019, « *un conseil de développement est mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants* ».

territoriaux, la CAPB a fait évoluer le pacte de gouvernance, par délibération du 20 juillet 2019. En revanche, le fonctionnement des conseils de pôles, transformés en commissions territoriales, a été précisé, leur composition et leurs missions, revues.

3.1.2 Le « pacte de gouvernance » de la deuxième mandature

Si l'élaboration d'un pacte de gouvernance n'est pas obligatoire, l'article L. 5211-11-2 du CGCT, créé par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, impose qu'après chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président d'un EPCI inscrive à l'ordre du jour un débat et une délibération sur l'élaboration d'un tel document entre les communes et l'établissement public. Ce débat a eu lieu le 17 juillet 2020, lors de la première réunion du conseil communautaire suivant le renouvellement des conseils municipaux. À cette occasion, un projet de « pacte de gouvernance » 2020-2026, présenté le 22 février 2020 lors de la première mandature, a été amendé et adopté, sans que les conseils municipaux nouvellement installés n'aient rendu leur avis³³, les communes ayant été consultées antérieurement à la tenue du débat, pendant la première mandature. La délibération précise ainsi que l'assemblée délibérante prend acte de la tenue du débat, seule obligation résultant des textes, mais que « *dans l'immédiat, il ne sera pas élaboré de pacte de gouvernance au sens de l'article L. 5211-11-2* ».

Ce nouveau pacte a reconduit l'essentiel de l'organisation détaillée par le premier, en apportant toutefois quelques amendements. Le nombre de représentants du conseil permanent et du conseil exécutif a été augmenté afin de permettre « *une meilleure prise en compte des territoires* ». La substitution des commissions territoriales aux précédents conseils de pôle est entérinée. Le « Biltzar », instance réunissant les élus du Pays basque, est désignée partenaire de la CAPB. Les contours de la commission paritaire « élu-société civile », créée par délibérations du 13 janvier 2018 et du 21 juillet 2018, devant assurer la liaison entre le conseil communautaire et le conseil de développement, sont précisés.

Le maintien de l'appellation « pacte de gouvernance » peut toutefois prêter à confusion. L'ordonnateur, en réponse, précise cependant que l'appellation « pacte de gouvernance » correspond bien au contenu du document, qui traite de la gouvernance de l'EPCI et s'inscrit dans « *la continuité du pacte fondateur de 2017* », quand bien même ce ne serait pas un pacte de gouvernance au sens de l'article L. 5211-11-2 du CGCT.

³³ « *Après chaque renouvellement général des conseils municipaux [...], le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant : 1° Un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ; [...]* Si l'organe délibérant décide de l'élaboration du pacte de gouvernance mentionné au 1° du présent I, il l'adopte dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général [...], après avis des conseils municipaux des communes membres, rendu dans un délai de deux mois après la transmission du projet de pacte ».

3.2 Les instances de gouvernance centrale

La gouvernance centrale s'appuie, depuis la création de la CAPB, sur deux organes délibératifs, le conseil communautaire et le conseil permanent, et deux organes exécutifs, le président et le conseil exécutif, instance non prévue par les textes du CGCT.

3.2.1 Le conseil communautaire

3.2.1.1 Des critères de répartition qui favorisent la représentation des petites communes rurales

La composition du conseil communautaire de la mandature 2017-2020, fixée à 233 conseillers, a été établie par arrêté préfectoral du 18 octobre 2016. Le mode de répartition des sièges retenu est celui de la répartition de droit commun, résultant des II au V de l'article L. 5211-6-1 et de l'article L. 5211-6-2 du CGCT. Les sièges ont été répartis suivant trois étapes :

- 72 sièges³⁴ ont été répartis entre les communes selon le principe de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sur la base des populations municipales respectives³⁵ ;
- 1 siège a ensuite été attribué aux communes n'ayant pu bénéficier de représentants à l'issue de l'étape précédente, en application du 2° de l'article L. 5211-6-1 précité³⁶, soit 139 sièges ;
- 10 % du nombre des sièges issus des deux premières répartitions ont été attribués aux communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne³⁷, soit 22 sièges.

En appliquant ces modalités de répartition, la commune de Bayonne a obtenu 22 sièges, Anglet 18, Biarritz 11, Hendaye 7, Saint-Jean-de-Luz 6, Urrugne 4, Boucau, Ciboure, Cambo-les-Bains et Bidart 3, Ustaritz, Hasparren, Saint-Pée-sur-Nivelle, Mouguerre et Saint-Pierre-d'Irube 2, et toutes les autres communes, un siège.

En l'absence d'accord local³⁸, le nombre de conseillers communautaires a de nouveau été fixé, pour la mandature 2020-2026, selon la répartition de droit commun. Le nombre d'élus a été réduit à 232, conformément aux dispositions de l'arrêté préfectoral du 15 octobre 2019.

³⁴ Le III de l'article L. 5211-6-1 du CGCT attribue 72 conseillers aux EPCI de 250 000 et 349 999 habitants.

³⁵ 1° du IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

³⁶ Le 2° du IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT dispose que « les communes n'ayant pu bénéficier de la répartition de sièges prévue au 1° du présent IV se voient attribuer un siège, au-delà de l'effectif fixé par le tableau du III ».

³⁷ Aux termes du V de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, « dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, si les sièges attribués sur le fondement du 2° du IV excèdent 30 % du nombre de sièges définis au deuxième alinéa du III, 10 % du nombre total de sièges issus de l'application des III et IV sont attribués aux communes selon les modalités prévues au IV ».

³⁸ Prévu par le 2° du I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

Certaines communes ont gagné un représentant (Ustaritz, Hasparren et Saint-Pée-sur-Nivelle), tandis que d'autres en ont perdu un (Anglet, Cambo-les-Bains, Bidart et Ciboure).

En conséquence, les critères de répartition ont favorisé la représentation des petites communes rurales de l'arrière-pays, au détriment des plus importantes. À titre d'exemple, depuis 2020, la commune d'Anglet, qui représente plus de 12 % de la population du Pays basque, dispose de 17 sièges, soit 7 % des représentants de la nouvelle assemblée, alors que la commune la moins peuplée, Etchebar (72 habitants) qui représente 0,02 % de la population du Pays basque, dispose d'un représentant communautaire (soit 0,43 % des sièges). La représentation varie ainsi de 1 représentant pour 4 213 habitants à 1 représentant pour 72 habitants, les communes les plus pénalisées étant celles comptant entre 4 000 à 8 000 habitants (voir l'Annexe n° 2), souvent proches du littoral³⁹. La moindre représentation des communes les plus peuplées explique, en partie, l'opposition de la commune d'Anglet au projet de fusion⁴⁰.

3.2.1.2 Le fonctionnement du conseil communautaire

L'article L. 2121-7 du CGCT, applicable par renvoi de l'article L. 5211-1 du même code, dispose que le conseil communautaire doit se réunir une fois par trimestre, ce qui a été fait et au-delà (9 réunions en 2017, 8 en 2018 et 2019, et 7 en 2020).

Les convocations aux séances s'effectuent en français, en basque et en gascon et les élus peuvent s'exprimer dans ces trois langues. Le règlement intérieur rappelle cependant que la langue de la République est le français, et que les interventions en basque et en gascon doivent être « *immédiatement traduites en français, pour la bonne compréhension des membres de l'assemblée* ». Ces dispositions ne contreviennent pas aux textes ni à la jurisprudence (cf. *infra*, 6.1.2).

Les règlements intérieurs mentionnent la rédaction d'un procès-verbal des séances, tenu « *à la disposition des membres du conseil communautaire* ». En application de l'article L. 5211-46 du CGCT, la CAPB met à disposition sur son site internet l'intégralité des procès-verbaux des séances, détaillant la teneur des débats et permettant ainsi d'apprécier les conditions dans lesquelles les délibérations ont été adoptées. La chambre régionale des comptes relève toutefois que ces documents ne sont pas toujours approuvés à l'occasion de la séance suivante, et qu'il n'est ainsi pas toujours aisé de les retrouver⁴¹.

La CAPB a également satisfait à l'obligation de rédaction d'un compte rendu après chaque séance⁴² et à sa mise en ligne sur son site.

Les règlements intérieurs successifs, en application de l'article L. 5216-4-2 du CGCT⁴³, ont prévu la constitution de groupes politiques. Pendant la première mandature, aucun groupe n'a été constitué. Lors de la séance du 20 mars 2021, à l'occasion du vote du nouveau règlement

³⁹ En 2020 : communes d'Ascaïn, de Cambo-les-Bains et d'Arcangues.

⁴⁰ Délibération du 11 avril 2016.

⁴¹ À titre d'exemple, les procès-verbaux des séances du 17 juillet 2020, du 31 juillet 2020 et du 26 septembre 2020 ont été approuvés le 19 décembre 2020 et déposés dans le dossier correspondant à la tenue de cette séance.

⁴² Article L. 2121-25 du CGCT, applicable aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT.

⁴³ « *Dans les conseils de communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants, le fonctionnement des groupes de délégués peut faire l'objet de délibérations sans que puissent être modifiées, à cette occasion, les décisions relatives au régime indemnitaire des délégués.*

Dans ces mêmes conseils, les groupes de délégués se constituent par la remise au président d'une déclaration, signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant ».

intérieur, certains élus ont toutefois émis le souhait d'en former. Le nouveau règlement intérieur prévoit la réservation, dans le bulletin d'information de la CAPB, d'un espace d'expression dédié aux groupes politiques d'opposition et à celui de la majorité (article 12.2 du chapitre I « Le conseil communautaire »). La chambre régionale des comptes rappelle que, bien qu'aucun texte n'interdise que le règlement intérieur d'un EPCI organise la répartition de l'espace d'expression entre les différents groupes d'élus, un conseiller communautaire non rattaché à un groupe ne peut se voir refuser la publication d'un article, en application de l'article L. 2121-27-1 du CGCT⁴⁴. Il appartient en conséquence à la CAPB de modifier son règlement intérieur pour le rendre conforme aux textes précités comme l'était le précédent (article 11.1). L'ordonnateur, en réponse, prend acte de l'observation et s'engage à modifier le règlement intérieur.

3.2.2 Le président

Le maire de Bayonne, ancien président de l'association du CEPB, a été élu président de la CAPB lors du premier conseil communautaire qui s'est tenu le 23 janvier 2017. Il a été reconduit dans ses fonctions le 17 juillet 2020.

Le conseil communautaire, en conformité avec les articles L. 5211-9 et L. 5211-10 du CGCT, lui a accordé de larges délégations, en 2017 comme en 2020⁴⁵. Par ailleurs, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, le président de la CAPB a disposé, de plein droit, à compter du 1^{er} avril 2020, d'une délégation pour exercer l'ensemble des attributions de l'assemblée délibérante, à l'exception de celles mentionnées à l'article L. 5211-10 du CGCT⁴⁶. Cette délégation a pris fin le 29 juin 2020 et le président a rendu compte à l'organe délibérant des décisions prises du 1^{er} avril au 29 juin, conformément au texte⁴⁷, le 17 juillet 2020.

L'examen des comptes rendus (CR) des décisions du président, régulièrement présentées en conseil communautaire, appelle quelques remarques :

- ils ne précisent pas le montant des prêts souscrits auprès d'organismes financiers (CR du 19 décembre 2020, CR du 20 mars 2021, CR du 24 juillet 2021), ni le montant des emprunts garantis (CR du 19 décembre 2020, CR du 10 avril 2021, CR du 24 juillet 2021) ;

⁴⁴ Par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT, « dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsque des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal sont diffusées par la commune, un espace est réservé à l'expression des conseillers élus sur une liste autre que celle ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale ».

⁴⁵ Délibérations du 4 février 2017 et du 16 décembre 2017 pour le mandat 2017-2020 puis délibération du 17 juillet 2020 pour le mandat 2020-2026.

⁴⁶ Il de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de Covid-19.

⁴⁷ Il de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 : « le président de l'établissement public de coopération intercommunale informe sans délai et par tout moyen les conseillers communautaires des décisions prises sur le fondement du premier alinéa du présent II dès leur entrée en vigueur. Il en rend compte également à la prochaine réunion de l'organe délibérant ».

- ils ne détaillent pas toujours (CR 20 mars 2021, CR du 19 juin 2021) les créations ou les modifications intervenant sur les régies d'avances et de recettes (objet, montant d'encaisse maximal, avances autorisées...) ;
- ils ne rappellent pas toujours la nature des contentieux dans le cadre des mandats de représentation accordés aux avocats, ni les adresses relatives aux permis de construire déposés (CR du 20 mars 2021, CR du 10 avril 2021, CR du 19 juin 2021).

La chambre régionale des comptes invite la CAPB à enrichir en conséquence les comptes rendus et à rappeler le fondement juridique autorisant la prise de décision du président en faisant référence, par exemple, au numéro d'ordre figurant devant chaque délégation accordée au président et détaillée dans la délibération de délégation d'attribution au président.

L'ordonnateur en réponse admet « *qu'il soit possible d'améliorer le niveau d'information des élu* » mais que cela suppose un travail important de recueil et de synthèse des données. La publication des décisions et arrêtés du président sur le site internet à compter du 1^{er} juillet 2022 devrait favoriser la diffusion d'une information plus complète.

3.2.3 Le bureau ou conseil permanent

La composition du bureau, dénommé conseil permanent par la CAPB, et ses attributions sont fixées par l'article L. 5211-10 du CGCT. Le conseil permanent se voit appliquer, par renvoi des articles L. 5211-1 et L. 5211-2 du même code, le contenu des dispositions relatives au fonctionnement d'un conseil municipal.

Le président et les vice-présidents, conformément à l'article L. 5211-10 du CGCT, sont membres de droit du bureau. D'autres membres peuvent être librement désignés, seules les modalités de nomination du président et des vice-présidents étant encadrées par les textes. Les membres du bureau ont été désignés selon le scrutin uninominal secret, conformément aux textes et à la jurisprudence⁴⁸.

Le fonctionnement du conseil permanent des deux mandatures est détaillé au chapitre II du règlement intérieur du conseil communautaire. Les dispositions du règlement intérieur n'appellent pas de remarque.

3.2.3.1 Composition et représentativité des communes

Pour la première mandature, le nombre de représentants du conseil permanent a été fixé, par le pacte de gouvernance, à 15 vice-présidents, soit le maximum autorisé par la législation⁴⁹, et 53 conseillers communautaires. Les vice-présidents ont tous reçu une délégation thématique du président et, pour 10 d'entre eux, une délégation territoriale. Parmi les autres membres, 9 ont reçu une délégation thématique du président. Par délibération du 23 janvier 2017, le conseil communautaire a entériné cette composition ainsi que les modalités de répartition des élus par pôle territorial ; les élus, dans le cadre des travaux préparatoires à la création de la CAPB, ayant

⁴⁸ Articles L. 2122-7 et L. 2122-7-1 du CGCT, par renvoi de l'article L. 5211-2 du CGCT ; CE, 23 avril 2009, n° 319812, et 3 juin 2009, n° 319101.

⁴⁹ Article L. 5211-10 du CGCT : moins de 20 % de l'assemblée délibérante, sans dépasser quinze vice-présidents.

souhaité que l'élection des membres du conseil permanent conduise à une représentation démographique et territoriale équilibrée.

Par délibération du 4 février 2017, les membres du conseil permanent ont été élus. Conformément au pacte de gouvernance, les présidents des 10 anciens EPCI ont tous été nommés vice-présidents. Depuis le renouvellement des représentants de l'EPCI, le 31 juillet 2020, le conseil permanent, conformément aux orientations du « pacte de gouvernance » de la seconde mandature, compte 4 membres supplémentaires⁵⁰, le président, 15 vice-présidents et 57 conseillers communautaires selon la répartition suivante (hors présidence) :

- 10 sièges attribués pour chacun des pôles territoriaux, afin de favoriser la représentation territoriale ;
- 58 sièges répartis à la proportionnelle, sur la base de la population de 2019 de chacun des pôles, avec répartition des restes à la plus forte moyenne ;
- 4 sièges supplémentaires devant permettre de concilier démographie et territoires.

Cette nouvelle composition vise à garantir 2 sièges minimum pour chaque pôle territorial et un nombre de sièges identique pour les pôles dont la population est comparable, dans le respect du nombre de sièges attribués précédemment par le premier pacte de gouvernance. Le pôle territorial de la Côte basque-Adour, comptant les communes les plus peuplées, a ainsi bénéficié de 2 sièges supplémentaires, attribués à un élu de la commune de Bayonne et à un élu de la commune de Biarritz. Le pôle territorial d'Errobi, dont le nombre d'élus par habitant était, en 2017, l'un des plus faibles, a obtenu un représentant supplémentaire, comme le pôle de Garazi-Baigorri, 2^e pôle rassemblant le plus de communes (30)⁵¹.

Tableau n° 1. Population par pôle

<i>Pôles territoriaux composés des communes des anciens EPCI</i>	Localisation	Population 2017	Population 2020	Nombre de communes
<i>Côte Basque-Adour</i>	Littoral	126 072	128 826	5
<i>Sud Pays Basque</i>	Littoral	65 892	68 002	12
<i>Errobi</i>	Rétro-littoral	28 547	29 826	11
<i>Nive-Adour</i>	Rétro-littoral	18 670	19 479	6
<i>Pays de Hasparren</i>	Rétro-littoral	14 691	15 257	11
<i>Soule-Xiberoa</i>	Intérieur	12 968	12 716	36
<i>Garazi-Baigorri</i>	Intérieur	12 604	12 669	30
<i>Amikuze</i>	Intérieur	9 649	9 725	27
<i>Pays de Bidache</i>	Rétro-littoral	5 829	6 092	7
<i>Iholdi Oztibarre</i>	Intérieur	3 742	3 714	13
<i>Total</i>	298 664	298 664	306 306	158

Source : Insee

⁵⁰ Délibération du 31 juillet 2020.

⁵¹ Derrière le pôle de Soule-Xiberoa (36 communes).

Tableau n° 2. Répartition des sièges au conseil permanent

Pôles territoriaux composés des communes des anciens EPCI	Nombre de représentants 2017	Représentant/habitants (population au 1 ^{er} janvier 2016)	Nombre de représentants 2020	Représentant/habitants (population au 1 ^{er} janvier 2019)
Président (Côte Basque- Adour)	1	4 849	1	4 771
Côte Basque-Adour	25		27	
Dont vice-présidents	4		5	
Sud Pays Basque	14	4 707	14	4 857
Dont vice-présidents	1		2	
Errobi	6	4 758	7	4 261
Dont vice-présidents	1		1	
Nive-Adour	5	3 734	5	3 896
Dont vice-présidents	2		1	
Pays de Hasparren	4	3 673	4	3 814
Dont vice-présidents	1		1	
Soule-Xiberoa	4	3 242	4	3 179
Dont vice-présidents	2		1	
Garazi-Baigorri	3	4 201	4	3 167
Dont vice-présidents	1		1	
Amikuze	3	3 216	3	3 242
Dont vice-présidents	1		1	
Pays de Bidache	2	2 915	2	3 046
Dont vice-présidents	1		1	
Iholdi-Oztibarre	2	1 871	2	1 857
Dont vice-présidents	1		1	
Total	69	4 328	73	4 196

Source : CAPB, d'après les pactes de gouvernance

Comme pour la première mandature, le déroulement des élections de membres du bureau a conduit à ce que chaque pôle territorial compte au moins un vice-président. Les pôles territoriaux les plus peuplés, la Côte basque-Adour et le Sud-Pays basque, ont vu leur nombre de vice-présidents augmenter en 2020, au détriment des pôles de Nive-Adour et de Soule-Xiberoa, moins peuplés.

Pour la mandature 2017-2020, 46 communes, représentant 84,3 % de la population⁵², disposaient d'au moins un siège au sein du conseil permanent. Pour la seconde mandature, 48 communes, représentant 83,8 % de la population⁵³, disposent d'au moins un siège au sein du conseil permanent.

D'une manière générale, la composition du conseil permanent a permis un rééquilibrage en termes de représentation par habitant au profit des communes du littoral des pôles de la Côte basque-Adour et du Sud-Pays basque, communes les plus peuplées, qui ont toutes toujours compté au moins un représentant et, dans une moindre mesure, au profit des communes les plus

⁵² 2016, année ayant servi de référence pour la répartition des sièges du conseil communautaire.

⁵³ 2019, année ayant servi de référence pour la répartition des sièges du conseil communautaire.

importantes du rétro-littoral des pôles de Nive-Adour, d'Errobi et du Pays d'Hasparren, qui disposent également d'un représentant (voir l'Annexe n° 4).

3.2.3.2 Attributions du conseil permanent

Le premier pacte de gouvernance détaillait peu les attributions du conseil permanent, le rôle de celui-ci étant de délibérer sur les domaines délégués par le conseil communautaire. Le règlement intérieur précisait cependant *« qu'au-delà- des attributions qu'il dét[enait] par délégation du conseil communautaire, le conseil permanent constitu[ait] une instance d'orientation stratégique et de validation des arbitrages politiques sur les grands enjeux communautaires »*, sans pour autant préciser l'autorité habilitée à arrêter et formuler les arbitrages politiques en question, le conseil communautaire étant chargé, pour sa part, toujours d'après le règlement intérieur, de se prononcer sur *« les orientations stratégiques et de développement de l'institution »*. Le second « pacte » a levé les ambiguïtés. Le conseil communautaire y est présenté comme *« l'organe délibérant chargé de gérer, par ses délibérations, les affaires de la communauté d'agglomération, dans la limite des compétences qui lui ont été transférées »*, et le conseil permanent comme *« une instance d'information, d'échanges, de débat de la communauté d'agglomération, et de préparation des travaux du conseil communautaire »*, pouvant délibérer *« directement sur certains dossiers en fonction des délégations accordées par le conseil communautaire »*.

Le conseil communautaire peut déléguer ses attributions au bureau dans son ensemble, en application de l'article L. 5211-10 du CGCT, à l'exception de 7 d'entre elles, limitativement énumérées par l'article précité. Le conseil permanent s'est vu confier, lors de la première mandature, par délibérations du 24 février 2017 et du 16 décembre 2017, un champ étendu de compétences dans les domaines :

- de l'urbanisme et de l'aménagement ;
- de la gestion foncière et patrimoniale ;
- du développement économique ;
- de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la formation ;
- de la commande publique ;
- de l'administration générale ;
- des finances ;
- des ressources humaines ;
- du fonctionnement des services communautaires⁵⁴.

Il s'était vu déléguer, pendant la première mandature, la faculté de modifier le tableau des emplois et des effectifs. Or la jurisprudence⁵⁵ considère que la compétence de création des emplois publics est indissociable de celle du vote du budget, matière qui en l'espèce ne peut être déléguée par l'organe délibérant. Les délégations consenties lors de la seconde mandature ont toutefois été amendées, le conseil permanent n'étant plus habilité à intervenir dans ce domaine.

⁵⁴ Délibérations du 24 février 2017 et du 16 décembre 2017 pour le mandat 2017-2020 puis du 31 juillet 2020 pour le mandat 2020-2026.

⁵⁵ CE, 17 octobre 1990, n° 67719 et 3 avril 1998, n° 133422 ; CAA, 25 janvier 2018, n° 17VE00419.

Pour la seconde mandature, les précédentes délégations ont été maintenues, le conseil communautaire ne procédant à la marge qu'à quelques modifications. Le conseil permanent n'est ainsi plus habilité, dans le domaine de l'administration générale, à adhérer aux associations et organismes divers. En matière de finances, il ne peut plus fixer les tarifs et droits ne revêtant pas de caractère fiscal. En matière de gestion patrimoniale, il n'est plus autorisé à signer les conventions de mises à dispositions de biens immobiliers. En revanche, il peut prendre toutes décisions relatives à la mise en œuvre des stratégies foncières (déclaration d'utilité publique, acquisition par voie d'expropriation, intervention et portage foncier sollicités auprès de l'établissement public foncier local), ou signer les protocoles transactionnels.

Les délégations consenties au conseil permanent sont complémentaires de celles dont dispose le président et n'appellent pas d'autres remarques.

Le conseil permanent se réunit fréquemment, au même rythme que le conseil communautaire. Du 1^{er} janvier 2017 au 20 avril 2021, il s'est réuni à 36 reprises et a procédé au vote d'un nombre important de décisions, dans une proportion comparable à celle des conseils communautaires (voir l'Annexe n° 5). Il est chargé plus particulièrement de valider les cessions et les acquisitions de bien, de conclure les conventions de partenariat et de procéder au versement de subventions à des tiers, les attributions de subventions représentant près de 20 % des décisions (la proportion pour le conseil communautaire est inférieure à 3 %). Toutes les décisions prises par le conseil permanent visent les attributions qui ont été déléguées par le conseil communautaire, et qui fondent la légitimité des délibérations. Elles ont, par ailleurs, toujours été présentées en conseil communautaire.

Interrogés sur le fonctionnement de cette instance, certains élus référents de pôles, qui en sont tous membres, ont déploré l'absence parfois de débat, le conseil permanent étant plutôt identifié comme une « chambre d'enregistrement », en raison, principalement, des ordres du jour conséquents, fixés en amont des réunions, laissant peu de place au traitement de sujets supplémentaires. L'ordonnateur, en réponse, assure que cette instance permet la tenue de débats, comme l'atteste « *la simple lecture des procès-verbaux* ». Pour autant, la chambre régionale des comptes relève que la majorité des sujets présentés sont adoptés sans que des observations soient formulées, l'ordonnateur expliquant cette situation par le fait que les décisions faisaient l'objet de « *préparations concertées* ».

Tableau n° 3. Fréquence de réunions

	2017	2018	2019	2020	2021 (du 1 ^{er} janvier au 20 avril)
Réunions	6	11	10	6	3

Source : CAPB, site internet

Les deux règlements intérieurs successifs ont prévu, en application des textes, la rédaction de procès-verbaux succincts des séances. La CAPB a satisfait à cette obligation et diffuse sur son site les comptes rendus des séances retraçant la liste des élus présents, les rapports inscrits à l'ordre du jour et le sens des votes. Par ailleurs, le conseil permanent rédige également un procès-verbal détaillant les interventions des élus, accessibles sur le site internet de la CAPB, et fait l'objet d'une approbation, généralement à l'occasion de la tenue des deux séances suivantes. Toutefois, ces procès-verbaux détaillés, comme ceux du conseil communautaire, ne sont pas classés, sur le site internet, à la date de tenue des séances. Ils pourraient utilement figurer dans le dossier auxquels ils se réfèrent.

3.2.4 Le conseil exécutif

3.2.4.1 Composition et représentativité des communes

En raison du nombre important d'élus composant le conseil communautaire et le conseil permanent, la CAPB a constitué une instance supplémentaire, plus restreinte, le conseil exécutif, conformément aux souhaits exprimés par les élus, dans le cadre des « ateliers d'Hasparren » et par les services préfectoraux en 2015. Bien que sans pouvoir délibératif, ce conseil est chargé d'assurer la gestion au quotidien des affaires courantes.

Pendant la première mandature, le conseil exécutif comptait vingt-cinq membres issus du conseil permanent, à savoir le président, les quinze vice-présidents et les membres du conseil permanent ayant reçu une délégation du président. Comme pour le conseil permanent, les élus ont souhaité que la nomination des membres du conseil exécutif s'accorde avec la représentation démographique et territoriale tenant compte des limites géographiques des anciens EPCI. Ainsi, jusqu'au renouvellement des conseils municipaux de 2020, les présidents des anciens EPCI, dès lors qu'ils étaient élus au conseil permanent, siégeaient au conseil exécutif.

Le conseil exécutif a été élargi à l'occasion de la nouvelle mandature, afin de mieux prendre en compte la dimension territoriale. Il se compose de 35 membres, tous membres du conseil permanent, à savoir le président, les 15 vice-présidents ayant chacun reçu une délégation thématique et les 19 membres du conseil permanent ayant reçu une délégation du président (9 conseillers délégués chargés d'une délégation thématique et 10 conseillers délégués chargés d'une délégation territoriale). Cette nouvelle composition a permis de réduire, par pôle, les écarts de représentativité par habitant.

Tableau n° 4. Nombre de sièges des anciens EPCI au conseil exécutif

<i>Pôles territoriaux composés des communes des anciens EPCI</i>	Nombre de représentants 2017	Représentants/habitants	Nombre de représentants 2020	Représentants/habitants
<i>Côte Basque-Adour</i>	8	15 759	12	10 736
<i>Dont président (Côte Basque-Adour)</i>	1		1	
<i>Sud Pays Basque</i>	5	13 178	6	11 334
<i>Errobi</i>	2	14 274	3	9 942
<i>Nive-Adour</i>	2	9 335	2	9 740
<i>Pays de Hasparren</i>	1	14 691	2	7 629
<i>Soule-Xiberoa</i>	2	6 484	2	6 358
<i>Garazi-Baigorri</i>	1	12 604	2	6 335
<i>Amikuze</i>	1	9 649	2	4 863
<i>Pays de Bidache</i>	1	5 829	2	3 046
<i>Iholdi-Oztibarre</i>	2	1 871	2	1 857
<i>Total</i>	25	11 947	35	8 752

Source : CAPB, d'après les pactes de gouvernance et listes des membres

Les pactes de gouvernance et les règlements intérieurs ne mentionnent pas de textes susceptibles de fonder juridiquement l'existence du conseil exécutif. Sous réserve de

l'appréciation du juge administratif, le conseil exécutif pourrait s'apparenter à une commission, prévue à l'article L. 2121-22 du CGCT, par renvoi de l'article L. 5211-1 du même code, qui dispose que « *le conseil municipal [conseil communautaire] peut former, au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres* ». Ce même article prévoit que la composition de l'instance respecte « *le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus* ». Si des groupes politiques devaient se constituer au sein du conseil communautaire, il n'est pas certain que la composition actuelle du conseil exécutif puisse être maintenue en l'état. L'ordonnateur, en réponse, conteste cette analyse juridique, le conseil exécutif, rassemblant les élus ayant reçu une délégation, ne devant être perçu que comme un « *exécutif resserré* » autour du président et non comme une commission au sens de l'article L. 2121-22 du CGCT. Il ajoute que cette instance est « *présente dans la plupart des intercommunalités pour favoriser la cohésion de l'action communautaire* ».

3.2.4.2 Attributions et fonctionnement du conseil exécutif

Le pacte de gouvernance et le règlement intérieur de la première mandature décrivent de manière succincte le fonctionnement du conseil exécutif, mentionnant juste que les membres du conseil exécutif sont chargés de préparer les délibérations du conseil permanent et du conseil communautaire et qu'ils assurent, dans le cadre de leurs délégations respectives, sous la surveillance et la responsabilité du président, l'administration de la communauté, le règlement intérieur, quant à lui, se limitant à signaler que le conseil exécutif est une instance de coordination « *placée aux côtés du président* ».

Pour la seconde mandature, le « pacte de gouvernance » présente le conseil exécutif comme une instance « *de débats et d'arbitrages sur les grandes orientations* » ainsi que « *de réflexions et de préparation des principaux dossiers stratégiques* », « *autour de la présidence* », le règlement intérieur ajoutant que le conseil exécutif est « *un lieu de synthèse des commissions thématiques et des commissions territoriales* » et une instance de « *mise en cohérence des politiques publiques de la communauté et, le cas échéant, d'arbitrage* ».

La chambre régionale des comptes relève que le périmètre d'intervention du conseil permanent recoupe en partie celui du conseil exécutif, dont les membres sont tous issus du conseil permanent, comme les interventions en matière d'arbitrage politique et de contributions aux réflexions sur la stratégie communautaire. Il apparaît dès lors nécessaire de préciser les rôles respectifs de chacune de ces instances, au-delà de leur composition. L'ordonnateur en réponse, précise que le conseil permanent et le conseil exécutif représentent respectivement un organe délibératif et un organe de travail, et que leur rôle est bien différencié, mais qu'ils peuvent contribuer « *à leur niveau à construire les arbitrages politiques et à réfléchir sur la stratégie communautaire* ».

La fréquence des réunions du conseil exécutif n'est pas précisément fixée, les deux règlements intérieurs successifs ayant simplement prévu que l'instance se réunisse « *régulièrement* », au siège de la communauté et exceptionnellement « *dans un autre lieu sur le territoire de la communauté d'agglomération* ».

Les modalités de convocation du conseil exécutif ne sont pas consignées dans les pactes de gouvernance et les règlements intérieurs. Dans les faits, les membres du conseil sont convoqués par le président qui établit l'ordre du jour. L'examen des convocations envoyées de janvier 2019 à avril 2021 montre que cette instance se réunit fréquemment, au siège de la

communauté⁵⁶, parfois en visioconférence⁵⁷, pour échanger sur des thématiques diverses, les ordres du jour étant très variés. Ces réunions ne donnent cependant pas lieu à la rédaction d'un compte rendu ou d'un procès-verbal. Il est dès lors difficile d'apprécier les contributions à cette instance.

La chambre régionale des comptes invite la CAPB à formaliser la teneur des réunions du conseil exécutif, et permettre ainsi à tous les élus de la CAPB de prendre connaissance de ses travaux.

3.3 Les commissions thématiques

3.3.1 Les commissions thématiques de la première mandature

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-22 du CGCT auxquelles renvoie l'article L. 5211-1 du même code, le conseil communautaire s'est doté, par délibération du 8 avril 2017, de 12 commissions thématiques consultatives. Ces commissions, dépourvues de pouvoir de décision, sont des instances de dialogue et de concertation. Elles sont chargées d'étudier les questions soumises au conseil communautaire, soit par l'administration, soit à l'initiative de l'un de ses membres. Leur fonctionnement est précisé dans le règlement intérieur, auquel le pacte de gouvernance renvoie.

Le règlement intérieur indique que la composition des commissions « *s'attache à traduire la diversité des élus communautaires et à favoriser une expression pluraliste* », conformément à l'article L. 2121-22 du CGCT⁵⁸ et qu'« *elles sont ouvertes aux conseillers municipaux des communes membres* » comme l'autorise l'article L. 5211-40-1 du CGCT. Le règlement précise que « *la composition de chaque commission doit veiller à garantir aux pôles territoriaux de la communauté d'agglomération une représentativité suffisante* », que les élus du conseil exécutif en sont membres de droit et qu'ils peuvent participer aux réunions des commissions. Il prévoit au minimum trois réunions annuelles des commissions.

Pour la première mandature, les commissions ont ainsi mobilisé un nombre important d'élus, soit 219 conseillers municipaux et 179 conseillers communautaires, auxquels s'ajoutaient les 25 élus du conseil exécutif, garantissant *a priori* la pluralité de la représentation territoriale, à défaut de la représentation politique, aucun groupe ne s'étant constitué au sein du conseil communautaire. Toutefois, 37 communes, situées dans le Pays basque intérieur, n'ont pas été représentées⁵⁹. Elles ne rassemblaient, il est vrai, que 3,1 % de la population en 2019 (9 424 habitants sur 306 306, population au 1^{er} janvier 2019).

Les conseillers municipaux ont été majoritaires dans plusieurs commissions, situation attestant d'une réelle participation des communes aux prises de décision de l'EPCI.

⁵⁶ 15 avenue Foch, à Bayonne. 24 réunions en 2019, et 14 en 2020.

⁵⁷ Pendant les périodes de confinement liées à la crise sanitaire.

⁵⁸ Par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT : « *dans les communes [EPCI] de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale [du conseil communautaire]* ».

⁵⁹ Communes des pôles de Soule-Xiberoa, de Garazi-Baigorri, d'Amikuze et d'Iholdy-Oztibarre.

Leur composition a reflété les préoccupations propres à chaque territoire. Ainsi la commission « Agriculture-Montagne » a compté une majorité de représentants du Pays basque intérieur et les commissions « Aménagement - Urbanisme - Foncier - Développement numérique » et « Développement économique - Ports, pêche et croissance bleue - Enseignement sup - Formation pro - Recherche », une majorité d'élus du littoral. Les communes proches de la frontière espagnole ont été majoritaires au sein de la commission « Relations transfrontalières » bien que certaines limitrophes n'y aient pas été représentées. Pour les autres commissions, la répartition des élus a tenu compte à la fois de la population et de la représentation territoriale (voir l'Annexe n° 3).

3.3.2 Les commissions thématiques de la deuxième mandature

La CAPB, qui a souhaité se laisser le temps de la réflexion, n'a procédé à la désignation des membres des commissions thématiques que le 19 décembre 2020, soit cinq mois après le renouvellement des instances⁶⁰.

Lors de cette séance, le constat d'un absentéisme important pour certaines commissions, en raison d'un manque d'intérêt des élus et d'un défaut d'animation, de préparation des réunions ou encore de formalisation (absence de comptes rendus) a été fait. À cette occasion, le conseil communautaire a décidé de revoir leur fonctionnement et a entériné la création de quatorze commissions permanentes, de trois commissions temporaires et d'une commission extra-communautaire associant des élus et des intervenants extérieurs. Les thématiques des commissions de l'ancienne mandature ont quasiment été toutes reprises. De nouvelles thématiques ont été définies ou renforcées⁶¹, à l'exception de la thématique « Mobilité » qui a été associée à celle de l'aménagement. Les thématiques des commissions permettent cependant de balayer l'ensemble des 21 politiques (ou compétences) dont s'est dotée la CAPB.

Comme pour la première mandature, les commissions mobilisent un nombre important d'élus. Les conseillers municipaux nommés, 288 contre 182 pour les conseillers communautaires, auxquels s'ajoutent les élus du conseil exécutif, restent majoritaires au sein des commissions. Le nombre d'élus nommés sur plus d'une commission est toutefois plus important⁶² en 2020. Par rapport à la première mandature, une proportion moindre de communes (28)⁶³, toujours situées dans le Pays basque intérieur⁶⁴, ne dispose pas de représentant au sein des commissions.

⁶⁰ D'après le procès-verbal de la séance du 19 décembre 2020.

⁶¹ Les commissions « Agriculture - Montagne » et « Politique linguistique - Partenariats culturels » ont été scindées. Les commissions « Cohésion sociale » et « Habitat Durable - Gens du voyage » ont été nouvellement instaurées.

⁶² 65 conseillers communautaires sur 182 ont été nommés à deux commissions, 6 sur 3 commissions et un sur 4 commissions. 58 conseillers municipaux sur 288 ont été nommés à deux commissions et 2 sur 3 commissions.

⁶³ Représentant 2 % de la population, soit 6 172 sur 309 201 habitants (population municipale au 1^{er} janvier 2020).

⁶⁴ Communes des pôles « Soule-Xiberoa », « Garazi-Baigorri », « Amikuze ».

Tableau n° 5. Liste et composition des commissions

Nature de la commission	Commissions	Conseillers municipaux	Conseillers communautaires	Total
Commission permanente	Agriculture et alimentation de demain	19	26	45
Commission permanente	Aménagement du territoire (planification urbaine, mobilités, ...)	24	21	45
Commission permanente	Cohésion sociale	21	18	39
Commission permanente	Culture	30	11	41
Commission permanente	Cycle de l'eau (Eau potable, Assainissement, GEMAPI)	20	20	40
Commission permanente	Déchets	27	8	35
Commission permanente	Développement économique et enseignement supérieur	21	18	39
Commission permanente	Finances, financements et dispositifs contractuels	15	14	29
Commission permanente	Habitat durable - Gens du voyage	14	17	31
Commission permanente	Montagne basque	11	19	30
Commission permanente	Politiques linguistiques	18	14	32
Commission permanente	Tourisme	19	16	35
Commission permanente	Transition écologique et énergétique – Agglomération citoyenne	27	13	40
Commission permanente	Transfrontalier	15	13	28
Commission extracommunautaire à caractère permanent	Égalité femmes-hommes	16	9	25
Commission temporaire	Patrimoine	17	12	29
Commission temporaire	Schéma directeur équipements sportifs	18	14	32
Commission temporaire	Usages numériques	18	3	21
Total		350	262	612
Total conseillers mobilisés		288	182	470

Source : CAPB d'après la liste des membres des commissions

Comme pour la première mandature, la répartition des élus a tenu compte à la fois de la population, de la représentation territoriale et des préoccupations propres à chaque territoire (voir l'Annexe n° 3).

Le fonctionnement des commissions est décrit succinctement dans le « pacte de gouvernance » de la seconde mandature. Il prévoit la création de commissions en nombre limité, soit une douzaine, comprenant une trentaine de membres, élus communautaires ou municipaux. Dans les faits, ces préconisations n'ont pas été respectées, la CAPB en ayant créé dix-huit, dont plusieurs comprenant plus de trente élus, la délibération du 19 décembre 2020 ayant pourtant rappelé que pour « *favoriser l'implication des membres des commissions thématiques, leur nombre devra rester, autant que faire se peut, limité* ».

Le nouveau règlement intérieur ne prévoit plus la tenue d'au moins trois réunions par an et par commission, la fréquence étant désormais « *variable au regard du périmètre de la commission* », ni la nomination de vice-président. Ainsi, la présidence des commissions doit être assurée par un animateur ou un collège d'animateurs, membres du conseil exécutif et

membres de droit de toutes les commissions. Toutefois, l'article L. 2121-22 du CGCT⁶⁵ dispose que les commissions, lors de leur première réunion, désignent un vice-président, chargé de les convoquer en l'absence ou en cas d'empêchement du président de l'EPCI.

Le règlement intérieur de la première mandature prévoyait l'envoi, huit jours avant la tenue des réunions des commissions, d'une invitation, assortie d'un ordre du jour et des éléments explicatifs. Le dispositif a été reconduit pour la deuxième mandature, toutefois le délai de 8 jours n'est plus mentionné.

En réponse, l'ordonnateur indique qu'une note interne organisant les commissions thématiques a été élaborée. Selon l'ordonnateur, cette note précise « *les règles de fonctionnement (présidence, lieu de réunion, fréquence) et d'animation des commissions (invitation, ordre du jour, déroulement des débats, relevé de conclusion)* » et rappelle « *la nécessité de procéder à la désignation d'un vice-président de commission et/ou d'un collègue d'animateurs (pour les commissions multithématiques)* » ainsi que le délai d'envoi minimum de huit jours. La chambre régionale des comptes invite la CAPB à retranscrire la note dans le règlement intérieur.

3.3.3 Les contributions des commissions thématiques

Les attributions des commissions thématiques de la première mandature ne sont pas détaillées dans le pacte de gouvernance ou le règlement intérieur. Il est nécessaire de se reporter à la délibération du 28 avril 2017, celle-ci précisant que « *les commissions sont chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises, sur la proposition de l'administration ou de l'un de ses membres* », qu'elles « *émettent des avis et des propositions sur les questions soumises au vote des instances délibérantes* » et qu'à ce titre « *elles n'exercent donc qu'un rôle consultatif d'étude et d'instruction* ».

Pour la seconde mandature, le « pacte de gouvernance » définit les commissions thématiques comme des instances :

- d'information, d'échanges, de réflexions et de propositions ;
- de préparation et d'examen de dossiers en lien avec la thématique.

La délibération du 19 décembre 2020 précise qu'elles n'ont pas vocation à traiter les sujets de proximité qui relèvent spécifiquement des commissions territoriales.

Le règlement intérieur de la première mandature prévoyait que les travaux des commissions donnent lieu à des « *relevés de conclusion* », accompagnés d'« *éventuels supports de présentation* », devant être diffusés aux membres et mis à disposition des élus de la communauté. Le nouveau règlement intérieur évoque désormais l'établissement d'un « *relevé synthétique* », dans un délai de quinze jours, sans préciser explicitement les destinataires, contrairement au premier règlement.

Interrogée sur l'archivage des ordres du jour et des travaux des diverses commissions, la CAPB a expliqué que celui-ci n'était pas organisé. Il n'a donc pas été possible à la chambre régionale des comptes d'analyser les contributions des diverses commissions et la fréquence des réunions. La constitution d'un fonds documentaire, consultable par tous les élus permettrait

⁶⁵ Applicable aux EPCI, par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT.

de garantir la transparence de l'information. En réponse, l'ordonnateur indique avoir déployé un outil collaboratif et accessible en ligne, destiné à accueillir les comptes rendus et documents de séances des commissions thématiques.

3.4 Les instances de gouvernance déconcentrées

Dans le but d'assurer une gestion de proximité, la CAPB s'est organisée, dès 2017, en pôles territoriaux, reprenant les contours géographiques des anciens EPCI, supervisés par des conseils de pôle (première mandature) puis par des commissions territoriales (première et seconde mandatures).

3.4.1 Les conseils de pôle de la première mandature

3.4.1.1 Les conseils de pôles de 2017

La composition et les attributions du conseil de pôle sont décrites dans le pacte de gouvernance de la première mandature.

La nature exacte de ces instances n'a pas été clairement définie par ce pacte, qui ne vise pas explicitement l'article L. 2121-22 du CGCT⁶⁶, relatif à la constitution de commissions, ni l'article L. 5211-49-1 du même code⁶⁷, qui encadre la constitution de comités consultatifs.

Le pacte de gouvernance précise que les conseils des pôles territoriaux rassemblent des représentants des communes de leur périmètre, siégeant au conseil communautaire et, jusqu'au renouvellement des conseils communaux en 2020, l'ensemble des anciens conseillers communautaires des anciens EPCI fusionnés, et qu'ils sont présidés par un vice-président, ayant reçu une délégation territoriale du président. Il ne mentionne pas cependant le nombre de représentants par conseil.

La liste de 2017⁶⁸ des élus siégeant dans les conseils de pôle fait apparaître que les conseils n'ont pas tous mobilisé les anciens conseillers communautaires des anciens EPCI dans les mêmes proportions, les pôles de Côte basque-Adour et d'Iholdy-Ozitbarre étant composés des seuls conseillers communautaires de la CAPB.

La constitution des conseils de pôle n'a pas fait l'objet d'une présentation en conseil communautaire, alors que celle-ci aurait permis de parfaire l'information des élus communautaires quant aux membres siégeant au sein des conseils.

⁶⁶ Par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT.

⁶⁷ « L'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale peut créer des comités consultatifs sur toutes affaires d'intérêt intercommunal relevant de sa compétence sur tout ou partie du territoire communautaire. Les comités peuvent être consultés par le président sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité en rapport avec l'objet pour lequel ils ont été institués et ils peuvent transmettre au président toute proposition concernant tout problème d'intérêt intercommunal en rapport avec le même objet ».

⁶⁸ Liste_membres-commissions-territoriales_2017.

Tableau n° 6. Composition des conseils de pôle

Anciens pôles	Conseillers municipaux	Élus communautaires	Total
<i>Amikuze</i>	8	29	37
<i>Côte basque Adour</i>		31	31
<i>Errobi</i>	17	18	35
<i>Garazi-Baigorri</i>	9	60	69
<i>Iholdy-Oztibarre</i>		26	26
<i>Nive Adour</i>	14	12	26
<i>Pays de Bidache</i>	18	14	32
<i>Pays de Hasparren</i>	37	19	56
<i>Soule-Xiberoa</i>	32	41	73
<i>Sud Pays Basque</i>	14	29	43
Total	149	279	428

Source : CAPB, d'après la liste des membres des conseils de pôle de 2017

Leur fonctionnement n'est pas plus explicité dans ce pacte, lequel renvoie à une annexe du règlement intérieur, qui n'a cependant pas été élaborée. Les modalités de convocation des conseils de pôle et la fréquence des réunions n'ont donc pas été fixées. La CAPB, interrogée sur ce point, a expliqué que les conseils de pôle se réunissaient librement à l'initiative des référents de pôle, à savoir les dix premiers vice-présidents ayant reçu une double délégation territoriale et thématique, mais a admis que, dans les faits, selon les pôles, la fréquence de réunion des conseils avait été très fluctuante, certains conseils se réunissant régulièrement et d'autres très rarement, ce qui a été confirmé par les référents de pôles actuels.

Les délégations de fonctions territoriales accordées aux vice-présidents n'apportent pas de précision quant à leur rôle attendu en tant qu'animateur de pôle, les délégations se limitant à préciser que chaque vice-président « *est chargé du pôle territorial* », sans plus de détails, les vice-présidents n'étant par ailleurs habilités qu'à signer des documents en matière de commande publique relevant de leur pôle.

D'après le pacte de gouvernance, les conseils de pôle contribuent à l'élaboration des politiques communautaires relevant de leur périmètre géographique. Ils ont vocation à identifier les besoins des administrés sur leur territoire et à proposer des axes d'intervention pour satisfaire lesdits besoins. Ils peuvent par ailleurs participer au développement de coopérations et mutualisations de moyens entre les communes de leur secteur géographique et l'EPCI. Le président de l'EPCI peut les saisir, pour avis, sur les affaires concernant leur territoire géographique. Dans le cadre de leurs débats sur les politiques communautaires, ils sont habilités à formuler des vœux et des recommandations et solliciter l'inscription à l'ordre du jour des conseils communautaires et/ou permanent toute question relevant de leur ressort. Ils participent en outre à la préparation d'un plan d'objectifs et de moyens, débouchant sur une allocation financière déconcentrée pour le pôle territorial, ainsi qu'à la mise en œuvre du plan.

Interrogée sur la nature des contributions des conseils de pôle, la CAPB a indiqué qu'elles ont été variables selon les pôles, et plutôt limitées, certains conseils ne se réunissant pas selon une fréquence satisfaisante. Par ailleurs, la mutualisation de moyens entre les communes n'a pas été mise en œuvre et les plans d'objectifs et de moyens, prévus par le pacte

de gouvernance, n'ont pas été élaborés, les conseils de pôle ne s'étant pas vus attribuer d'enveloppe déconcentrée leur permettant d'initier, en autonomie, des actions sur leur territoire.

L'archivage des travaux et des comptes rendus des réunions des conseils de pôle n'étant pas organisé et centralisé, le pacte de gouvernance ne l'ayant pas prévu, il n'a pas été possible à la chambre régionale des comptes d'examiner les contributions de ces instances, ni la fréquence de leurs rencontres. Certains référents de pôles ont cependant indiqué que, pendant la première mandature, les conseils de pôle s'étaient régulièrement réunis, au moins une fois par mois pour certains, et que les contributions avaient été régulièrement transmises au président ainsi qu'aux directions « métier » concernées.

3.4.1.2 Évolution des conseils de pôles pendant la première mandature

En 2019, devant le constat d'un fonctionnement perfectible des instances territoriales et afin de remobiliser les élus, les modalités de fonctionnement de ces conseils, renommés « commissions territoriales », ont été modifiées, le changement sémantique devant marquer « *le passage à l'institutionnalisation des échanges au sein des pôles territoriaux* »⁶⁹. La composition des commissions territoriales a été clairement établie, des conseillers municipaux, membres de commissions thématiques, pouvant y participer. Une fréquence de réunion mensuelle a été définie, l'ordre du jour devant être fixé plusieurs semaines en amont. Des « élus-référents », délégués à la vie du pôle, ont été désignés en soutien du vice-président de pôle (organisation des réunions, suivi des travaux, relations aux usagers) et des élus des conseils de pôle ont été nommés « *ambassadeurs de territoire* » sur les grandes démarches stratégiques (plan local de l'habitat, plan climat-air-énergie territorial, collecte des déchets...). Enfin, les conseils de pôle se sont vu attribuer le soutien d'un responsable de pôle, agent de la direction « Territoire et proximité », afin de renforcer la transversalité entre les services.

Les attributions des commissions territoriales ont évolué à cette occasion. Le plan d'objectifs et de moyens, non mis en œuvre, n'a pas été reconduit, une feuille de route annuelle, décrivant les principaux axes de réflexion des commissions, le calendrier prévisionnel et les moyens techniques et financiers mobilisés devant s'y substituer. La délibération du 20 juillet 2019 définit ainsi 3 missions principales :

- procéder à des saisines sur les grandes politiques communautaires : les commissions peuvent par ailleurs émettre des avis en amont des grandes décisions communautaires, pouvant prendre la forme d'un « porter à connaissance » ayant vocation à être intégré en annexe des délibérations présentées en conseil permanent ou communautaire ou bien encore proposer des rapprochements et des coopérations avec les autres commissions territoriales sur les grandes démarches stratégiques (plans locaux d'urbanisme infra-communautaires par exemple) ;
- faire émerger des projets à l'échelle du pôle, et le cas échéant, coordonner leur mise en œuvre : à ce titre, les commissions territoriales débattent, sélectionnent et proposent la répartition de l'enveloppe financière attribuée au titre des fonds de concours (projets structurants), elles initient des études et pilotent les démarches de développement territorial en mobilisant les ingénieries interne et externe, elles assurent le suivi des projets d'investissement locaux en s'appuyant sur « *une revue*

⁶⁹ Rapport d'orientation budgétaire du 16 mars 2019 (§ 2.16.2.1).

de projet » et elles proposent des ajustements ou des évolutions sur le fonctionnement des services ou équipements communautaires ;

- participer à la structuration et la mise en réseau des 10 sièges de pôles, renommés « *maisons de la communauté* ».

Pendant la période transitoire, les commissions territoriales n'ont pas fait usage de leur droit de saisine. La revue de projet ne s'est pas tenue. En revanche, à compter de 2019, les commissions territoriales ont bien joué un rôle dans la répartition des enveloppes de fonds de concours sur les projets structurants et la mise en réseau des maisons de la communauté a été initiée.

3.4.2 Les commissions territoriales de la seconde mandature

Le « pacte de gouvernance » de la seconde mandature a reconduit l'organisation infra-territoriale. Les commissions territoriales, présentées comme une instance « *d'échanges et de débat dédiée à la vie du pôle* », clairement mentionnées dans le règlement intérieur, ont acquis ainsi une visibilité supplémentaire. Ces commissions s'apparentent à celles mentionnées à l'article L. 2121-22 du CGCT, bien qu'il ne soit pas fait référence à cet article dans les documents institutionnels. Elles ne sont toutefois pas citées sur le site internet de la CAPB, contrairement aux commissions thématiques.

La composition des commissions a été modifiée et décrite précisément dans le « pacte de gouvernance », contrairement à la première mandature. Leur nouvelle composition s'appuie sur les principes suivants :

- la mobilisation des 232 conseillers communautaires titulaires, des conseillers communautaires suppléants et de conseillers municipaux ;
- la garantie d'une représentation équilibrée entre démographie et territoire ;
- la prise en compte des spécificités de chaque territoire, dont le nombre de communes ;
- la constitution d'instances restreintes.

Ces commissions ont ainsi été constituées selon les modalités de désignation de droit commun des conseillers communautaires, présentées aux articles L. 5211-6-1 et L. 5211-6-2 du CGCT, et tenant compte de la population des communes, les maires ne siégeant pas en tant que membres du conseil communautaire étant par ailleurs invités permanents sans voix délibérative. Les pôles les plus peuplés (Côte basque-Adour et Sud-Pays basque) ont ainsi gagné des représentants, tandis que les moins peuplés (Garazi-Baigorri, Soule-Xiberoa, Pays d'Hasparren) en perdaient. Toutefois le nombre de participants reste trop souvent élevé, certaines instances territoriales ne pouvant être considérées comme restreintes. Les référents de certains pôles (7 sur 10) ont ainsi organisé la tenue d'un « bureau », rassemblant un nombre plus limité de participants, convoqué en alternance avec les commissions territoriales.

La CAPB a décidé de ne pas reproduire la précédente organisation. Ainsi, les responsables de pôle (ou référents) ne sont plus vice-présidents de la CAPB mais des élus délégués, chargés d'une délégation territoriale. Ils ne cumulent plus de double délégation territoriale et thématique, comme pendant la première mandature, situation d'ailleurs critiquée par les élus référents qui estimaient, dans leur majorité, que la charge de travail était trop importante. Désormais, la simple délégation territoriale permet au référent de se concentrer sur

le fonctionnement du pôle, seuls trois élus⁷⁰ s'étant vus confier une mission d'appui à trois vice-présidents. Les arrêtés de délégation de fonctions ont été complétés et les missions attribuées aux référents détaillées.

La représentation par commission, telle qu'elle ressort de la liste communiquée par la CAPB⁷¹, correspond à celle exposée dans le « pacte de gouvernance », complétée de la participation de maires, exception faite de quelques modifications⁷². Comme pour la première mandature, la désignation des membres des commissions territoriales n'a pas fait l'objet d'une présentation des listes nominatives en conseil communautaire, la CAPB ayant indiqué que le « pacte de gouvernance » était suffisamment précis et qu'il permettait d'identifier les élus. La chambre régionale des comptes constate toutefois que les commissions peuvent compter des conseillers municipaux dont les modalités de désignation ne sont pas explicitées.

Tableau n° 7. Composition des commissions territoriales

<i>Anciens Pôles</i>	Conseillers municipaux	Maires*	Élus communautaires (y compris suppléants)	Total
<i>Amikuze</i>	6	3	29	38
<i>Côte basque Adour</i>	1		55	56
<i>Errobi</i>	13	2	22	37
<i>Garazi-Baigorri</i>	5	1	37	43
<i>Iholdy-Oztibarre</i>	5		17	22
<i>Nive Adour</i>	14		12	26
<i>Pays de Bidache</i>	12	1	13	26
<i>Pays de Hasparren</i>	13	3	23	39
<i>Soule-Xiberoa</i>	11	10	40	61
<i>Sud Pays Basque</i>	15	1	36	52
<i>Total</i>	95	21	284	400

* ne siégeant pas au conseil communautaire, sans voix délibérative au conseil territorial

Source : CAPB, d'après la liste des membres des commissions territoriales de 2020

Le second règlement intérieur, contrairement au premier, mentionne l'existence des commissions territoriales sans toutefois détailler précisément leur fonctionnement, et, notamment, la périodicité des réunions et les modalités de convocation des membres. Les arrêtés de délégation de fonctions des conseillers délégués territoriaux ne sont pas plus explicites, se limitant à préciser que les responsables de pôle sont chargés de convoquer les commissions territoriales, sans indication de fréquence. La fréquence mensuelle de tenue des réunions des commissions territoriales, instaurée par la délibération du 20 juillet 2019 pendant la première mandature, n'a pas été imposée par le nouveau « pacte de gouvernance ». Les élus référents des pôles ont cependant confirmé à la chambre régionale des comptes la tenue régulière

⁷⁰ Référents des pôles d'Amikuze, du Pays de Bidache et de Soule-Xiberoa.

⁷¹ Document « liste-membres-commissions-territoriales-2020 ».

⁷² Ex : pôle d'Amikuze : un conseiller municipal supplémentaire et un conseiller suppléant en moins pour la commune de Saint-Palais ; pôle d'Errobi : un conseiller communautaire en moins et un conseiller municipal supplémentaire pour la commune d'Halsou ; pôle du Pays de Bidache et de Soule-Xiberoa : un conseiller municipal supplémentaire et un conseiller communautaire en moins.

de réunions mensuelles pour la majorité d'entre eux, les moins assidus se réunissant tous les deux mois.

Leurs attributions sont détaillées dans le « pacte de gouvernance », et plus succinctement dans le règlement intérieur. Les commissions territoriales sont présentées comme des instances d'échanges et de débat dédiées à la vie du pôle. Comme pendant la première mandature, elles peuvent débattre des politiques communautaires et contribuer à leur élaboration, sur leur périmètre géographique, formuler des vœux et des recommandations, solliciter l'inscription à l'ordre du jour du conseil communautaire ou permanent de toute question relevant de leur territoire. Chaque commission territoriale continue de jouer un « rôle privilégié de relais et d'interface entre la communauté et ses communes membres » et, en tant que « canal complémentaire de remontées des attentes des habitants et du territoire, de diagnostic et d'identification des enjeux de ce dernier », les commissions sont à ce titre chargées d'identifier et de valoriser les attentes des usagers de leur pôle territorial et de proposer à la communauté les modalités d'une action publique de proximité adaptée. Elles ont la faculté, afin de renforcer le dialogue citoyen, de décider de la mise en place d'un conseil citoyen territorial devant les accompagner dans la réflexion de la conduite de projet locaux.

Les commissions territoriales se voient attribuer les deux premières missions définies par la délibération du 20 juillet 2019 (pouvoir de saisine et pouvoir d'initiative en vue de l'émergence de projets), auxquelles vient s'ajouter l'attribution des subventions pour l'animation de la vie locale, en vertu de la délibération du 3 novembre 2018.

En revanche, il n'est plus prévu que les commissions participent au développement des coopérations et mutualisations de moyens entre les communes de leur périmètre et la CAPB, l'élaboration d'une feuille de route, prévue par la délibération du 20 juillet 2020, étant abandonnée. L'ordonnateur, en réponse, a indiqué que si la formulation du second « pacte de gouvernance » avait évolué, les commissions avaient désormais élaboré leur feuille de route et qu'elles avaient bien vocation « à participer au développement des coopérations et mutualisations de moyens entre les communes de leur périmètre et la CAPB », en raison notamment du « rôle privilégié de relais et d'interface entre la Communauté et ses communes membres » et du « pouvoir d'initiative pour faire émerger des projets à l'échelle du pôle » qui leur était conféré par ledit pacte. L'ordonnateur a ajouté que certaines actions ont pu être entreprises à compter de juillet 2020 et que la CAPB souhaitait « engager en 2022 son schéma de mutualisation en s'appuyant sur les pôles territoriaux ».

Interrogée sur les actions initiées par les commissions depuis 2020, la CAPB a indiqué que ces instances n'avaient pas fait usage de la saisine. La « revue de projet » devant assurer le suivi des projets d'investissement n'a été que partiellement réalisée, pour certains pôles, à l'occasion de la venue du président, en début d'année 2021. Elles n'ont pas constitué de conseil citoyen territorial. En effet, l'un des responsables de pôles interrogé par la chambre a expliqué que la répartition des attributions entre le siège de la communauté et les pôles territoriaux n'était pas suffisamment précise, d'autres responsables estimant cette démarche prématurée ou sans objet, d'autre encore considérant le conseil de développement (cf. *infra*, 3.5.2), associant des personnes de la vie civile, comme l'interlocuteur privilégié.

Les commissions territoriales, en revanche, sélectionnent en amont les projets pouvant faire l'objet d'attribution de fonds de concours. Par ailleurs, certaines ont indiqué avoir été forces de propositions, grâce à un travail collaboratif entre les communes du pôle et les directions métiers intervenant en appui technique, dont tous les référents de pôle ont souligné les compétences. Elles ont ainsi pu faire émerger des projets d'investissement concernant leur

territoire, comme le pôle d'Amikuze (création d'une pépinière agroalimentaire, réhabilitation de la maison du parc des sports de Saint-Palais...).

Le nouveau « pacte de gouvernance », comme le premier, n'a pas prévu la rédaction de comptes rendus des réunions des commissions et le règlement intérieur de mars 2021 n'a pas apporté de complément sur ce point. Le rapport d'orientation budgétaire du 16 mars 2019 soulignait cependant la nécessité de prévoir une restitution des contributions des pôles. Comme précédemment pour les conseils de pôle, la CAPB n'a pas organisé l'archivage centralisé des travaux des commissions depuis leur constitution en 2020, les élus référents ayant toutefois indiqué à la chambre que les comptes rendus des réunions étaient bien diffusés aux membres des commissions et archivés localement. Il n'est donc pas aisé de retracer les contributions effectives des commissions, hormis quelques interventions faisant l'objet de délibérations en conseil permanent ou communautaire.

3.4.3 La contribution des commissions territoriales à la gestion d'enveloppes financières locales

Les conseils de pôle n'ont pas disposé d'enveloppes de fonctionnement ou d'investissement déconcentrées pour des actions spécifiques relevant de leur pôle, seul un budget de fonctionnement pour la gestion administrative des maisons de la communauté ayant été déconcentrée (cf. *infra*, 7.3). Toutefois, depuis le 19 septembre 2019, les commissions territoriales participent aux décisions d'attribution des enveloppes financières destinées à l'attribution de subventions au titre des projets culturels d'intérêt local (PIL) et de fonds de concours en matière d'accessibilité, d'adressage et de projets structurants.

3.4.3.1 L'attribution de subventions pour des projets culturels d'intérêt local (PIL)

Le règlement d'intervention de juin 2019 détaille les modalités de l'instruction des dossiers : demandes de subventions adressées, au siège de la communauté, à l'attention du président, instruction technique des dossiers effectuée par la direction des partenariats culturels, vérification du conseiller délégué chargé des affaires culturelles de l'éligibilité⁷³ de la demande et transmission de celle-ci au pôle territorial concerné. Il appartient aux commissions territoriales de statuer enfin sur la pertinence du projet et de proposer le montant de l'aide.

L'appréciation initiale des demandes de subvention échappe cependant aux élus des commissions, dont le rôle se limite à classer celles qui lui sont transmises, puisqu'il revient au conseiller délégué chargé des affaires culturelles de les présenter au conseil permanent qui procède à l'attribution de la subvention dans la limite de l'enveloppe financière dédiée. En 2019, la CAPB a ainsi fixé, par pôle, une enveloppe financière de 10 000 € majorée de 0,32 € par habitant, reconduite à l'identique en 2020.

⁷³ La subvention doit financer des projets et non le fonctionnement de l'organisme. La demande doit entrer dans le champ de compétence de la CAPB et porter sur la création artistique, l'éducation artistique et culturelle et la médiation culturelle ou l'enseignement artistique. Le projet doit se déployer sur un territoire intercommunal et non simplement sur une seule commune. La demande doit être inférieure à 10 000 €.

Tableau n° 8. Enveloppes locales 2019 et 2020 (en €)

Pôles	Montant forfaitaire	Habitants retenus	Montant de l'enveloppe	Montants attribués 2019	Montants attribués 2020
Iholdi-Oztibarre	10 000	4 000	11 280		
Pays de Bidache	10 000	6 000	11 920	9 000	7 500
Amikuze	10 000	1 000	13 200	13 200	13 200
Garazi-Baigorri	10 000	13 000	14 160	14 160	14 160
Soule-Xiberoa	10 000	13 000	14 160	14 160	8 000
Pays de Hasparren	10 000	15 000	14 800	14 800	7 800
Nive-Adour	10 000	20 000	16 400	16 400	
Errobi	10 000	30 000	19 600	10 400	3 000
Sud Pays basque	10 000	67 000	31 440	16 182	2 000
Côte basque Adour	10 000	126 000	50 320	36 545	25 700
Total	100 000	295 000	197 280	144 847	81 360

Source : d'après le règlement (PIL) et les délibérations du conseil permanent du 17 septembre 2019, du 15 octobre 2019, du 28 novembre 2019, du 17 décembre 2019, et du 8 décembre 2020

3.4.3.2 La répartition des fonds de concours

Les commissions territoriales interviennent également dans l'attribution de certains fonds de concours aux communes membres, depuis l'adoption d'un règlement d'intervention le 28 septembre 2019. Cela concerne l'attribution de trois fonds de concours, portant sur l'adressage, l'accessibilité et les projets structurants (cf. *infra*, 6.4.2), et ayant fait l'objet d'une autorisation de programme de 10 M€ sur trois ans (2019, 2020 et 2021).

Les demandes sont instruites, après saisine du maire de la commune auprès du président de la CAPB, par les services communautaires qui rendent un avis technique sur chaque dossier. Les commissions territoriales examinent ensuite l'ensemble des demandes issues de leur territoire. Concernant les demandes liées à l'adressage et à l'accessibilité, les commissions territoriales ne sont pas décisionnaires mais informées des demandes communales, des avis techniques et du montant des aides sollicitées, dans la limite maximale des enveloppes allouées. En revanche, concernant les aides relatives aux projets structurants, elles jouent un rôle dans l'attribution des fonds de concours étant chargées de sélectionner les dossiers au regard des critères d'éligibilité des projets et de proposer un montant de subvention, dans la limite de l'enveloppe dédiée et des avis techniques. Elles doivent ensuite formaliser leur proposition par un avis d'orientation. Toutefois, l'arbitrage s'effectue en conseil exécutif, qui arrête les dossiers à proposer au vote du conseil communautaire.

Au regard du montant global des dépenses d'investissement (167 M€ de 2017 à 2021, cf. *infra*, 6.4), les commissions territoriales n'interviennent que sur la répartition d'une part somme toute faible des dépenses d'investissement.

Tableau n° 9. Répartition financière globale des trois fonds de concours

<i>Pôles</i>	Nombre de communes	Accessibilité (estimation)	Adressage (estimation)	Projets structurants	Total
<i>Amikuze</i>	27	398 000 €	135 000 €	512 545 €	1 045 545 €
<i>Bidache</i>	7	91 000 €	37 000 €	364 274 €	492 274 €
<i>Côte Basque Adour</i>	5			2 002 082 €	2 002 082 €
<i>Errobi</i>	11	86 000 €	40 000 €	649 826 €	775 826 €
<i>Garazi-Baigorri</i>	30	436 000 €	162 000 €	605 911 €	1 203 911 €
<i>Iholdi-Oztibarre</i>	13	195 000 €	68 000 €	360 883 €	623 883 €
<i>Nive Adour</i>	6	40 000 €	5 000 €	512 733 €	557 733 €
<i>Pays de Hasparren</i>	11	136 000 €	58 000 €	490 655 €	684 655 €
<i>Soule Xiberoa</i>	36	526 000 €	193 000 €	630 603 €	1 349 603 €
<i>Sud Pays Basque</i>	12	63 000 €	22 000 €	1 176 975 €	1 261 975 €
Total		1 971 000 €	720 000 €	7 306 487 € arrondis à 7 309 000 €	10 000 000 €

Source : délibération n° 14 du 20 juillet 2019

3.5 Les autres instances de gouvernance

3.5.1 La conférence des maires

La création d'une conférence des maires n'est obligatoire que depuis le 29 décembre 2019, en application de l'article L. 5211-11-3 du CGCT dès lors que le bureau (conseil permanent) ne comprend pas l'ensemble des maires, situation rencontrée par l'EPCI.

Les maires des communes ont toutefois été conviés, avant cette date, en application de l'article L. 153-8 du code de l'urbanisme⁷⁴, qui prévoit qu'un EPCI, compétent en matière d'urbanisme, élabore le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) en collaboration avec ses communes membres, réunies à l'initiative du président. Conformément à l'article précité, le conseil communautaire a défini, par délibération du 23 septembre 2017, les modalités de collaboration entre l'EPCI et ses communes membres après consultation des maires le 21 juillet 2017. Celle-ci a été à nouveau sollicitée, le 27 mars 2021, afin de faire évoluer les modalités de concertation entre l'EPCI et les communes.

Les maires ont ensuite été invités à participer à douze sessions de 2017 à 2019. Les ordres du jour ont porté exclusivement sur les questions d'urbanisme, seule obligation légale.

⁷⁴ « Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de [...] l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale, en collaboration avec les communes membres. L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale arrête les modalités de cette collaboration après avoir réuni une conférence intercommunale rassemblant, à l'initiative de son président, l'ensemble des maires des communes membres ».

Lors de ces réunions, les révisions des plans locaux d'urbanisme (PLU) infra-communautaires ou de certaines communes ont été examinées, avant le vote en conseil communautaire.

La conférence des maires a été réunie à trois reprises en 2020. Les ordres du jour ont cependant encore été circonscrits aux seules questions d'urbanisme, avec la présentation des évolutions des PLU communaux ou intercommunaux, des règlements locaux de publicité (RLP), et de la démarche visant à réaliser un RLP intercommunal, en application des articles L. 581-14 et L. 581-14-1 du code de l'urbanisme⁷⁵.

Les réunions de la conférence des maires ne donnent pas lieu à la rédaction d'un compte rendu, non obligatoire. Toutefois, une formalisation écrite permettrait de retracer la teneur des débats et d'informer les conseillers communautaires qui n'en sont pas membres.

Le taux de participation des maires aux réunions a été satisfaisant pendant la période examinée, puisqu'en moyenne plus de la moitié des communes (58,2 %), représentant plus des deux tiers des habitants (71,6 %), a fait acte de présence. Toutefois, quelques disparités ont pu être relevées : les communes du Pays basque intérieur ont été globalement moins assidues que les communes du littoral ou du rétro-littoral. Cependant, les communes ayant participé aux 15 réunions organisées de 2017 à fin 2020 font majoritairement partie du Pays basque intérieur.

3.5.2 Le conseil de développement

❖ Le processus de nomination des membres

L'article L. 5211-10-1 du CGCT, dans sa version en vigueur du 9 août 2015 au 29 décembre 2019, a prévu la constitution d'un conseil de développement, réunissant des représentants de la société civile, pour les EPCI à fiscalité propre de plus 50 000 habitants⁷⁶. Les 2 pactes de gouvernance successifs font référence à cette instance obligatoire.

Par délibération du 13 janvier 2018, la CAPB a souhaité s'appuyer sur l'association Conseil de Développement du Pays Basque, créée en 1994 (cf. *supra*, 2.1), pour constituer son conseil de développement, dans la mesure où, en vertu de l'article L. 5211-10-1 précité, « *le conseil de développement s'organise librement* »⁷⁷. À cette occasion, le conseil communautaire a également proposé la création d'une commission paritaire entre CAPB et CDPB, composée de six élus et de six membres de l'association, chargée :

⁷⁵ Article L. 581-14 du code de l'urbanisme : « *l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, à défaut, la commune peut élaborer sur l'ensemble du territoire de l'établissement public ou de la commune un règlement local de publicité qui adapte les dispositions prévues à l'article L. 581-9* ». Article L. 581-14-1 du même code : « *le règlement local de publicité est élaboré, révisé ou modifié conformément aux procédures d'élaboration, de révision ou de modification des plans locaux d'urbanisme définies au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme, à l'exception des dispositions relatives à la procédure de modification simplifiée prévue par l'article L. 123-13 et des dispositions transitoires de l'article L. 123-19 du même code* ».

⁷⁶ À compter du 29 décembre 2019, en application de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, 20 000 auparavant.

⁷⁷ Et réponse ministérielle n° 101206 du 16 mai 2017 : « *Si aux termes de l'article précité, le conseil de développement s'organise librement, cette disposition se comprend dans le respect des prérogatives des instances de décision du ou des EPCI, lesquelles paraissent inclure la création éventuelle d'une nouvelle personne morale* ».

- de discuter en amont de la programmation des travaux correspondant aux missions définies au IV de l'article L. 5211-10-1 du CGCT, qui dispose que « *le conseil de développement est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale* » et qu'« *il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à ce périmètre* »;
- de faciliter la transmission des propositions du conseil de direction aux instances de la CAPB.

L'association a procédé, en assemblée générale, le 26 mars 2018, à la modification de ses statuts afin :

- d'intégrer dans ses missions, celles énumérées par l'article L. 5211-10-1 du CGCT ;
- de désigner le conseil de direction de l'association, appelé également conseil de développement de la CAPB, comme l'instance chargée des missions dévolues par le CGCT à un conseil de développement, appelées missions « CODEVA » ;
- de procéder à la nomination des membres du conseil de direction selon les exigences de composition prévues aux I et II de l'article du CGCT précité, à savoir, respecter la parité homme femme et refléter la répartition de la population selon les différentes classes d'âge et l'appartenance aux milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs.

Par délibération du 21 juillet 2018, le conseil communautaire a validé la liste des membres du conseil de direction présentée par l'association et a ainsi entériné la composition du conseil de développement de la CAPB à soixante-quatre membres, nommés pour trois ans, dont vingt citoyens, cinq membres de droit et trente-neuf représentants de la société basque, issus des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs, le total des membres de l'association s'élevant à trois cent onze. À cette même date, la CAPB a entériné la composition de la commission paritaire.

Le processus de désignation des membres du conseil de développement et de la commission paritaire (appelée encore « groupe inter-assemblées » ou GIA) appelle quelques remarques. Le rôle de la commission paritaire n'est pas explicité dans les statuts de l'association alors même qu'elle joue un rôle central en matière de programmation des travaux du conseil de direction de celle-ci. Si les membres représentant la CAPB au sein de la commission paritaire sont bien cités dans la délibération, tel n'est pas le cas des représentants de l'association. Par ailleurs, une commission mixte, préfigurant la commission paritaire, avait été constituée avant la désignation officielle de ladite commission afin d'examiner, notamment, le projet de refonte des statuts de l'association et la liste des membres du conseil de direction nouvellement désignés, sans faire l'objet d'une présentation et d'une délibération en conseil communautaire ou permanent, privant les conseillers communautaires de visibilité sur le processus de mise en œuvre du conseil de développement. La détermination du nombre des membres du conseil de développement, et leur désignation par le bureau de l'association⁷⁸, en application des statuts de l'association, a été fixée en amont par l'association, la commission mixte se limitant à

⁷⁸ Article 9 des statuts de l'association : les candidatures du conseil de direction sont arbitrées par le bureau au moment du renouvellement comme en cours de mandat.

émettre un avis favorable sur la prise en compte des conditions de représentativité prévues par l'article L. 5211-10-1 du CGCT, sans que la CAPB n'intervienne directement dans le processus de sélection, alors que cet article prévoit que « *la composition du conseil de développement est déterminée par délibération de l'organe délibérant* ». En outre, la composition du conseil de direction n'a pas respecté toutes les exigences de ce même article. En effet, le processus de sélection des candidats a abouti à la nomination de 33 femmes et 31 hommes alors que l'écart, d'après les textes, ne peut être supérieur à un.

La composition du conseil de développement a été modifiée par délibération du conseil communautaire du 20 mars 2021, l'association ayant lancé la procédure de renouvellement de ses membres et donc de son conseil de direction. La composition du conseil a été élargie à 90 membres, à savoir 28 citoyens et 62 représentants d'organisation, choisis parmi 421 personnes membres de l'assemblée générale⁷⁹ de l'association. Si la délibération précise l'identité des citoyens, tel n'est pas le cas, en revanche, pour les représentants des organisations, de telle sorte qu'il est impossible de vérifier si la composition respecte le II de l'article L. 5211-10-1 du CGCT⁸⁰. En outre, la délibération ne mentionne pas la répartition par classe d'âge des membres, alors que cet article impose que celle-ci reflète les classes d'âge de la population du territoire concerné. L'ordonnateur, en réponse, explique que les représentants des organisations sont désignés par ces dernières et peuvent changer. La chambre régionale des comptes considère, sous réserve de l'appréciation du juge administratif, que seule la désignation nominative des représentants permettra de s'assurer du respect de l'article L. 5211-10-1 du CGCT.

❖ Les aides octroyées à l'association

Une convention de partenariat avec l'association, prévoyant le versement d'une importante subvention de 250 k€ en 2018, a été validée par délibération du 13 janvier 2018⁸¹. La convention a été renouvelée en 2019 et 2020⁸², la participation de la CAPB incluant en outre une prise en charge financière des loyers, plafonnée à 10 k€⁸³, pour les deux années précitées. La convention de 2020 ne mentionne pas le montant définitif de la subvention et précise qu'il sera fixé par avenant. Ce dernier, adopté le 22 février 2020, a maintenu les conditions financières des précédentes conventions. La subvention versée par la CAPB contribue au paiement des salaires du personnel permanent de l'association (trois équivalents temps plein) et des charges générales.

Le CDPB a ainsi perçu 260 k€ en 2019, et 265 k€ en 2020, une subvention supplémentaire pour l'organisation d'un forum sur l'égalité homme/femme d'un montant de 5 k€ ayant été versée à l'association, sans avenant. La CAPB, en réponse, a expliqué que, s'agissant d'une mission réalisée dans le cadre des activités propres de l'association, et non de

⁷⁹ 310 personnes qui représentent 155 organisations et 111 citoyens, selon le site internet de l'association <https://société civile-paysbasque.com>.

⁸⁰ L'écart entre le nombre des hommes et le nombre des femmes ne doit pas être supérieur à un et aucun conseiller communautaire ne doit être membre du conseil de développement.

⁸¹ Conformément à la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et l'article 1 du décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001 qui prévoit « *l'obligation de conclure une convention [...], s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 euros* ».

⁸² Délibérations du 13 avril et 14 décembre 2019.

⁸³ Sur présentation des justificatifs de paiement.

ses missions « CODEVA », la formalisation d'un avenant n'était pas nécessaire. La chambre régionale des comptes ne souscrit pas à cette analyse, l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoyant la conclusion d'une convention, définissant l'objet, retraçant l'intégralité des versements pour un exercice donnée, dès lors que la subvention versée dépasse, dans sa globalité le seuil des 23 000 €⁸⁴.

Le 19 décembre 2020, la CAPB établissait une convention triennale avec l'association prévoyant le remboursement des loyers à hauteur de 10 k€, le versement d'un acompte de 60 k€ en 2021, 2022 et 2023, et le versement d'un solde, non précisé, sur la base d'un programme de travaux, après communication du compte de résultat certifié, d'un bilan récapitulatif des dépenses engagées par l'association au titre de ses missions « CODEVA » et d'un état précisant les apports financiers ou en nature d'autres collectivités ou partenaires. Par délibération du conseil permanent du 20 avril 2021, la CAPB a décidé de reconduire, par avenant, l'aide de 250 k€.

Les conventions de 2018 et 2019 ainsi que celle de 2020, complétée par avenant, si elles rappellent les missions dévolues au conseil de développement, ne détaillent pas les interventions attendues du conseil de direction pour l'année en cours et se limitent à préciser que le conseil de développement « sera mobilisé » sur « différents domaines »⁸⁵. Les conventions ajoutent que « la détermination plus précise des travaux se fera dans la cadre de la commissions paritaire » mais ne subordonnent pas le versement de la subvention au programme de travail de l'année à l'inverse de la nouvelle convention pluriannuelle.

Les programmes de travail du conseil de direction n'ont toutefois jamais été annexés aux conventions ni présentés en conseil communautaire, seule la commission paritaire étant informée⁸⁶. Il n'est donc pas possible de vérifier si le montant de la subvention se justifie et si elle est versée exclusivement pour les missions « CODEVA », conformément aux conventions, ou bien finance aussi des actions de l'association hors conventions. L'ordonnateur indique en avoir pris note et, qu'à compter de 2022, le programme de travail du conseil de direction sera annexé à la convention pluriannuelle.

⁸⁴ Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

⁸⁵ Projets communautaires, documents stratégiques (PCAET, PLH, PDU, SCoT/PLUi), politiques sectorielles, politiques contractuelles (programme *Leader*, contrat territorial), la politique « montagne », l'égalité homme/femme...

⁸⁶ Réponse CAPB du 10 juin 2021.

❖ La communication des rapports d'activité de l'association

En application du V du même article L. 5211-10-1 précité, le conseil de développement doit rédiger un rapport d'activité, devant être examiné et débattu en conseil communautaire. Si les rapports ont bien été produits pour les exercices 2018, 2019 et 2020, ceux de 2018 et 2019 n'ont toutefois pas été présentés en conseil communautaire, mais en conseil permanent (21 mai 2019 et 4 février 2020), le rapport de 2020 n'ayant pas encore été présenté, contrairement à ce que prévoient ces textes⁸⁷. La convention pluriannuelle de 2021 entérine la présentation devant le conseil permanent, en méconnaissance de l'article susmentionné.

Les rapports n'ont pas fait l'objet de délibération du conseil permanent, la CAPB ayant précisé que les « *présentations intervenaient en amont du début des travaux* » de l'instance. L'ordonnateur précise avoir pris note de la remarque et que l'avenant à la convention pluriannuelle propose désormais une présentation en conseil communautaire, le bilan d'activité de 2020 ayant été par ailleurs présenté devant cette instance en 2021.

Les rapports ne distinguent pas précisément les diverses contributions réalisées pour le compte de la CAPB, au titre des missions « CODEVA », des autres travaux, études ou participations. Il est nécessaire de se reporter sur le site de l'association pour connaître le détail des contributions et avis du conseil de direction (voir l'Annexe n° 6). Par ailleurs, ils ne comportent pas de bilan spécifique aux missions « CODEVA ». En outre, les informations relatives aux aides financières ou en nature dont bénéficie l'association ne permettent pas de reconstituer les produits d'exploitation tels qu'ils figurent dans le bilan⁸⁸. La chambre régionale des comptes invite la CAPB à faire compléter et modifier la présentation des rapports d'activité par l'association afin de les rendre plus lisibles, notamment sur le suivi de ses aides financières. L'ordonnateur indique que le rapport d'activité de 2020 permet de distinguer les contributions de la mission « CODEVA » et qu'il a été demandé au conseil de développement d'identifier les dépenses spécifiques à cette mission.

❖ Le respect des prérogatives du conseil communautaire

L'article L. 5211-11-2 du CGCT dispose qu'« *après chaque renouvellement général des conseils municipaux [...] le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant : [...] Un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement prévu à l'article L. 5211-10-1 et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public* ».

Ce débat a eu lieu à l'occasion du débat sur le « pacte de gouvernance ». Il n'a cependant pas fait l'objet d'une délibération spécifique. À cette occasion toutefois, le « pacte de gouvernance » a été amendé : la commission paritaire y est clairement mentionnée, et son rôle précisé.

⁸⁷ Les conventions 2019 et 2020 passées entre la CAPB et le conseil de développement mentionnent pourtant que le rapport doit être exposé en conseil communautaire, celle de 2018 ne détaillant pas ce point.

⁸⁸ Le rapport d'activité de 2020 mentionne 298 887 € de subventions d'exploitation au compte de résultat qui ne sont justifiées que par 265 k€ de participation de la CAPB, 24 k€ de l'ADEME, 8 k€ du conseil régional, 3 k€ de l'État et 1 k€ de reliquat de cotisation, pour un total de 277 k€, soit un écart de 22 k€.

L'organisation et le fonctionnement du conseil de développement apparaissent d'une manière générale complexe, avec la création d'un conseil de direction, faisant office de conseil de développement, au sein d'une association exerçant des activités plus larges, et d'une commission paritaire. La gestion directe par la CAPB aurait eu l'avantage de la simplicité et de la transparence, sans nécessiter le versement d'une subvention.

Recommandation n° 1 : Présenter les rapports d'activité du conseil de développement en conseil communautaire afin qu'ils puissent faire l'objet d'un débat.

3.5.3 Le « Biltzar »

Le pacte de gouvernance de la première mandature reconnaissait une instance dénommée « Biltzar », association historique du Pays basque regroupant les maires des communes du Pays basque et les conseillers municipaux (2 500 élus), en tant qu'instance de coordination et de débat entre la CAPB et ses communes membres. À ce titre, le « Biltzar » devait être informé des politiques et des orientations budgétaires de la CAPB, celui-ci pouvant, en contrepartie, être consulté sur tout sujet par le conseil communautaire ou le conseil permanent et habilité à formuler des vœux ou des recommandations.

Il semble que le « Biltzar » ait été sollicité pour l'élaboration du projet de territoire (cf. *infra*, 7.2.1.1) mais la chambre régionale des comptes n'a cependant pas eu connaissance de contributions de sa part sur ce sujet.

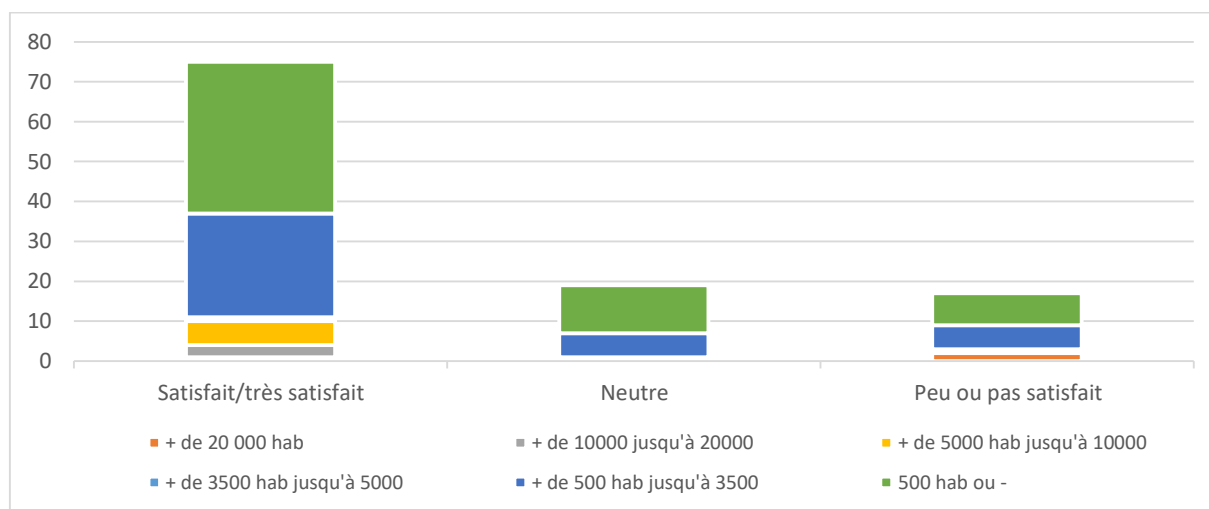
Le « pacte de gouvernance » de la seconde mandature lui attribue moins de poids, l'instance devenant une plate-forme de discussion et un canal de remontée des besoins et des attentes des élus municipaux.

Dans la mesure où la loi a instauré une conférence des maires, obligatoire depuis fin 2019, pouvant être saisie de tout sujet, le « Biltzar » apparaît comme une instance consultative et de réflexion redondante, la CAPB disposant déjà d'instances de concertation associant les élus communaux.

3.6 L'avis des communes sur la gouvernance de la CAPB

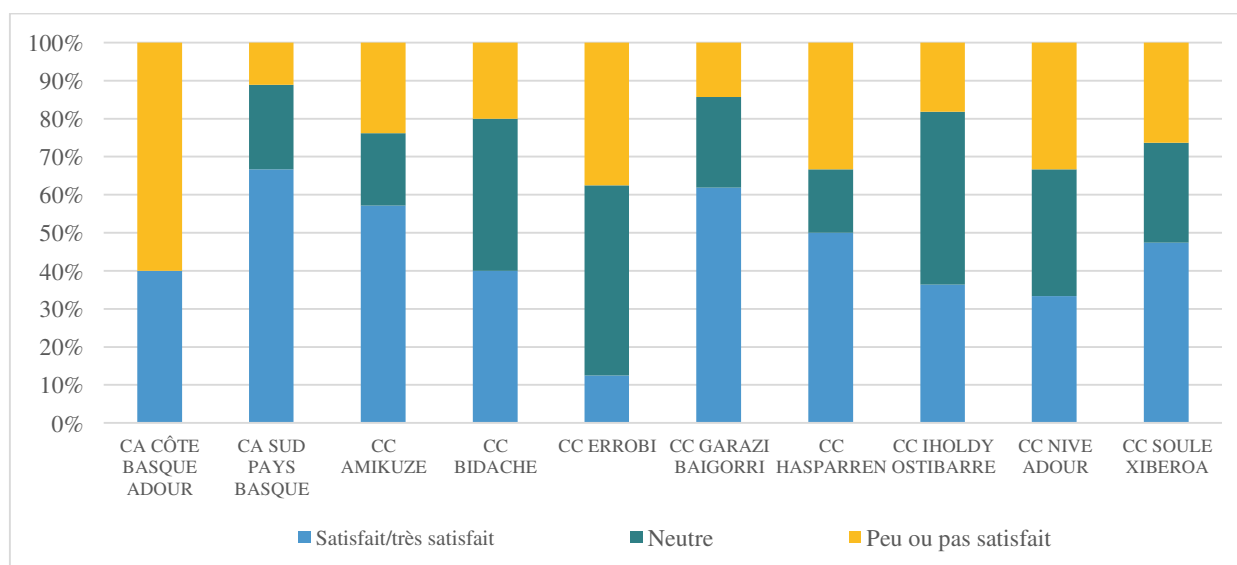
La chambre régionale des comptes a adressé un questionnaire aux 158 communes membres de l'EPCI pour recueillir leur avis sur la gouvernance et le fonctionnement de la communauté. La synthèse des réponses figure à l'annexe n° 10. Le taux de réponse s'est établi à 70 % (111 communes).

Concernant leur représentation au sein des instances de gouvernance intercommunales, 68 % des communes ayant répondu se disent satisfaites ou très satisfaites. Ce résultat s'explique notamment par la représentation des petites communes rurales qui se sont vu accorder automatiquement un siège au sein du conseil communautaire.

Graphique n° 2 : Niveau de satisfaction au regard de la taille des communes

Source : Chambre régionale des comptes (CRC)

Cependant, 48 % des communes seulement ont indiqué être satisfaites ou très satisfaites, du fonctionnement des instances de gouvernance, 25 % se disant « peu ou pas satisfaites » et 27 % « neutres ». Ces communes se situent sur l'ensemble de l'agglomération mais certains territoires comptent plus de communes satisfaites, comme celui de l'ancienne CA du Sud-Pays Basque ou de l'ancienne CC de Garazi-Baigorri.

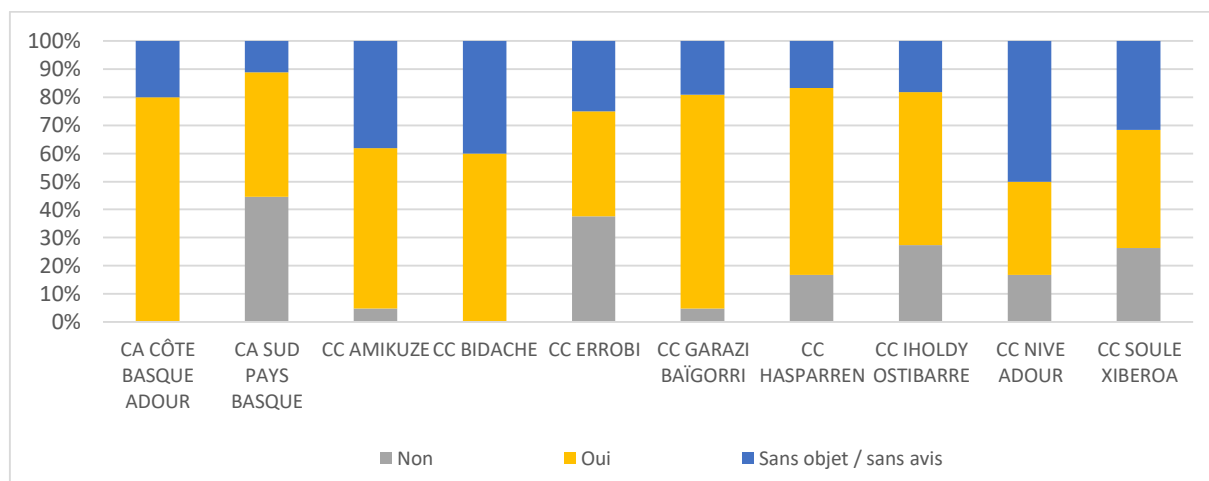
Graphique n° 3 : Avis des communes sur la gouvernance par territoire

Source : CRC

Une grande majorité des maires (87 %) indique participer régulièrement à la conférence des maires, les 14 les moins assidus étant issus de petites communes des anciennes CC d'Amikuze, d'Errobi, de Garazi-Baigorri, d'Iholdy-Oztibarre et de Soule-Xiberoa, constat confirmé par l'analyse des feuilles de présence (cf. *supra*, 3.5.1).

Sur les questions d'investissement, 56 % de communes considèrent être suffisamment associées à la prise de décision concernant les projets d'équipements portant sur leur territoire, 17 % estimant être insuffisamment associées et 25 % sans avis. Les communes de l'ancienne ACBA et de l'ancienne CC Garazi-Baigorri affichent les taux de satisfaction les plus élevés.

Graphique n° 4 : Satisfaction quant à la prise de décision sur les projets d'équipements par territoire



Source : CRC

3.7 L'information des conseils municipaux

L'article L. 5211-39 du CGCT dispose que « le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement ». La CAPB a élaboré un compte rendu d'activité pour la seule année 2017. La chambre régionale des comptes rappelle qu'elle doit produire un rapport d'activité chaque année afin de se conformer aux dispositions de l'article susmentionné.

Disponible sur le site internet de l'EPCI, le rapport de 2017 a été présenté en conseil communautaire le 29 septembre 2018, puis transmis aux communes, assorti de l'ensemble des comptes administratifs. Il se présente sous une forme synthétique et fait état des réalisations par grande thématique⁸⁹, sans balayer toutefois l'intégralité des 21 compétences (cf. *infra*, 6.1). Il s'apparente cependant plus à une présentation à destination des citoyens qu'aux communes membres. Les rapports d'activité gagneraient à être enrichis d'informations complémentaires comme la présentation des investissements réalisés dans l'année ou encore le montant des fonds

⁸⁹ « Aménagement et habitat », « eaux et milieux littoral », « prévention, collecte et valorisation des déchets », « mobilité », « économie », « transition énergétique », « service à la population », « politique linguistique », « politique culturelle », « Europe, transfrontalier et politiques contractuelles », « montagne basque », « communication ».

de concours versées aux communes, ainsi qu'un résumé, par compétence exercée, des réalisations de l'année.

Si la CAPB présente bien, en conseil communautaire, le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable, de l'assainissement et de la gestion des déchets ménagers et assimilés, conformément à l'article D. 2224-1 du CGCT⁹⁰, en revanche, les rapports d'activité des syndicats mixtes fermés⁹¹, auxquels elle adhère, ne font pas l'objet d'une présentation en conseil communautaire⁹² puisqu'ils ne lui sont pas transmis. La chambre régionale des comptes invite la CAPB à se faire communiquer lesdits rapports, leur rédaction par les syndicats étant obligatoire en application combinée des articles L. 5711-1 et L. 5211-39 du CGCT, d'autant plus que la CAPB verse des cotisations importantes, comme au syndicat mixte des mobilités (6,8 M€ en 2019), ou au syndicat mixte Bil Ta Garbi (21,2 M€).

Par ailleurs, la CAPB n'est destinataire d'aucun rapport d'activité de la part des syndicats mixtes ouverts⁹³ dont elle est adhérente⁹⁴. Si les dispositions du CGCT n'ont pas prévu expressément leur rédaction, la chambre régionale des comptes invite la CAPB à solliciter ces organismes afin qu'ils communiquent des éléments permettant d'apprécier leur activité.

En réponse, l'ordonnateur souligne qu'elle ne peut contraindre les syndicats à communiquer leurs rapports d'activité et ajoute que les conseillers communautaires sont toutefois destinataires des dossiers de séance présentés en conseil syndical, et que « *ces éléments permettent d'apprécier l'activité des syndicats de manière complète et détaillée* ». La chambre régionale des comptes estime cependant qu'une présentation synthétique de l'activité annuelle, par un rapport d'activité de chaque syndicat, permettrait de faciliter la compréhension des enjeux.

Recommandation n° 2 : Élaborer les rapports d'activité annuels du président de la CAPB, conformément à l'article L. 5211-39 du CGCT.

⁹⁰ « *Le maire présente au conseil municipal, ou le président du groupement de collectivités présente à son assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable. Il en est de même pour le service public de l'assainissement ainsi que pour le service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés, qu'il concerne l'assainissement collectif ou l'assainissement non collectif. Ces rapports sont présentés au plus tard dans les neuf mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné* ».

⁹¹ Prévu par l'article L. 5211-39 du CGCT par renvoi à l'article L. 5711-1 du même code : « *les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale et ceux composés uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale sont soumis aux dispositions des chapitres I^{er} et II du titre I^{er} du livre II de la présente partie* ».

⁹² Syndicat des mobilités du Pays basque, syndicat mixte du SCoT du Pays basque et du Seignanx, syndicat mixte des gaves d'Oloron (SIGOM), syndicat mixte du bas Adour maritime, syndicat mixte de l'Aygas, syndicat mixte Bil Ta Garbi (source : <https://www.banatic.interieur.gouv.fr>).

⁹³ Syndicat pouvant comporter des personnes morales de droit public, en application de l'article L. 5721-2 du CGCT.

⁹⁴ Syndicat mixte de l'aéroport de Biarritz, syndicat mixte Kosta Garbia, Agence publique de gestion locale des Pyrénées Atlantique, syndicat mixte du conservatoire botanique Sud-Atlantique, syndicat mixte du Musée basque et de l'histoire de Bayonne, syndicat mixte du conservatoire botanique pyrénéen (source : <https://www.banatic.interieur.gouv.fr>).

3.8 Les indemnités versées aux élus

Les indemnités des élus ont été fixées, pour la première mandature par délibération du 2 février 2017, et pour la seconde, par délibération du 31 juillet 2020. Elles sont conformes aux textes.

La CAPB a décidé de moduler le montant des indemnités selon la participation des élus aux réunions du conseil communautaire, du conseil permanent et du conseil exécutif, à compter du 1^{er} janvier 2021, comme l'y autorise l'article L. 5211-12-2 du CGCT⁹⁵. Les modalités retenues, conformes à l'article précité, sont exposées dans le règlement intérieur de mars 2021, qui prévoit la tenue d'un registre des présences. La CAPB a indiqué avoir mis en place les registres de présences.

En application de l'article L. 5211-12-1 du CGCT⁹⁶, la communauté d'agglomération doit établir « *un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros* », dont bénéficient les élus siégeant au conseil communautaire, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de syndicats⁹⁷, de sociétés publiques locales, de sociétés d'économie mixte ou de filiales de l'une de ces sociétés. Cet état doit être communiqué chaque année aux conseillers communautaires avant l'examen du budget de la communauté d'agglomération. La CAPB n'a pu élaborer cet état qu'à compter de 2021, au titre de l'année 2020, en raison de la crise sanitaire et du décalage qui s'en est suivi dans l'installation du conseil communautaire. L'état récapitulatif ne comporte cependant pas toutes les indemnités perçues par les élus, les remboursements des frais de missions et de déplacement n'étant pas consignés. En outre, il n'a pu être transmis avant le vote du budget, la CAPB expliquant avoir rencontré des difficultés, en période de crise sanitaire, à collecter l'ensemble des données des structures tierces, aucun dispositif automatisé n'existant à ce jour. L'ordonnateur s'est engagé à ce que toutes les indemnités y figurent à l'avenir.

3.9 Synthèse

L'organisation de la gouvernance, que la CAPB a souhaité décrire, dès sa création, dans un document désigné « pacte de gouvernance », apparaît complexe en raison du nombre important de représentants, d'une part, et de la constitution d'instances supplémentaires⁹⁸, aux fondements juridiques parfois imprécis s'ajoutant à celles prévues par les textes, d'autre part⁹⁹.

⁹⁵ « Dans des conditions fixées par leur règlement intérieur, le montant des indemnités de fonction que l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale de 50 000 habitants et plus alloue à ses membres peut être modulé en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres. La réduction éventuelle de ce montant ne peut dépasser, pour chacun des membres, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée ».

⁹⁶ Créé par l'article 93 de la loi dite « Engagement et Proximité » du 29 décembre 2019.

⁹⁷ Au sens des livres VII et VIII de la cinquième partie du CGCT : syndicat de communes, syndicats mixtes.

⁹⁸ Conseil exécutif, conseils de pôle, Biltzar.

⁹⁹ Instances prévues par les textes : conseil communautaire, bureau ou conseil permanent, commissions thématiques (facultatives), conférence des maires.

Le conseil communautaire compte ainsi 232 membres, régulièrement nommés. Le bureau ou conseil permanent, selon l'appellation de la CAPB, compte depuis la seconde mandature 73 membres, soit 4 de plus qu'à la création de la CAPB. La CAPB a également institué un conseil exécutif, comprenant 35 membres (10 de plus que pendant la première mandature), dont les vice-présidents (15) et les conseillers municipaux ayant reçu une délégation territoriale (10), sont également tous membres du bureau.

La CAPB s'est par ailleurs dotée de nombreuses commissions thématiques (18 pour la seconde mandature contre 14 pour la première) rassemblant un nombre important d'élus communautaires et de conseillers municipaux, à savoir 470 (398 pendant la première mandature), ainsi que 10 commissions territoriales, comptant 400 conseillers municipaux et élus communautaires, dont la place et l'apport au sein de la gouvernance de la CAPB sont parfois malaisés à cerner.

La CAPB a instauré la conférence des maires, mais a également prévu de consulter le « Biltzar », association réunissant les élus du Pays basque (maires et conseillers municipaux), alors même que les interventions de la conférence des maires, circonscrites aux seules questions d'urbanisme pourraient être étendues à d'autres thématiques.

La constitution du conseil de développement, instance consultative obligatoire, s'est révélée également complexe, puisqu'elle a nécessité la création d'une commission supplémentaire de 12 membres et qu'elle s'appuie sur un organe interne de l'association Conseil de Développement du Pays Basque CDPB, le conseil de direction, rassemblant 90 participants (64 membres pendant la première mandature). Par ailleurs le circuit d'octroi des subventions à CDPB ne permet pas de s'assurer que la subvention est utilisée exclusivement pour les missions « CODEVA ».

Les contours des attributions de certaines instances sont parfois mal définis par les documents institutionnels (« pacte de gouvernance », règlement intérieur) ou paraissent redondants, comme en matière d'arbitrage sur les politiques publiques et de contributions aux réflexions sur la stratégie communautaire, confiés au conseil permanent et au conseil exécutif, l'ordonnateur ayant précisé toutefois que si ces deux instances pouvaient réfléchir sur la stratégie communautaire, le conseil permanent était un organe délibératif et le conseil exécutif, un organe de travail.

Au-delà de la complexité de fonctionnement des instances, leur réalité décisionnelle et contributive n'est pas toujours matérialisée. Il est donc malaisé d'appréhender leur rôle outre le fait que les conseillers communautaires ne bénéficient pas de toute l'information relative à la vie de l'EPCI, en l'absence de production du rapport d'activité.

Le nombre important d'instances pose la question de la lisibilité de l'exercice de la gouvernance au sein de la CAPB. Sur 111 communes ayant répondu à la question relative au fonctionnement des instances, 48 % des maires s'en sont dit satisfaits, 25 % étant « peu ou pas satisfaits », et 27 % « neutres ».

4 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

4.1 La production et la tenue des documents budgétaires

4.1.1 L'architecture budgétaire

La CAPB a hérité, lors de sa création, de la structure budgétaire des anciens EPCI. Sur la période, l'agglomération a procédé à une rationalisation des budgets annexes (BA) au regard de l'évolution de ses compétences qui l'a amenée à les fusionner, les supprimer mais aussi à en créer de nouveaux. L'extension du périmètre de la prise de compétences relatives à l'eau et l'assainissement au 1^{er} janvier 2018 a conduit le conseil communautaire à supprimer les 4 BA existants et à en créer 6 nouveaux tenant compte des différents modes de gestion¹⁰⁰. De même, un BA a été institué, à compter du 1^{er} janvier 2020, à la suite de l'instauration de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations¹⁰¹. Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2021, la CAPB dispose d'un BA pour le suivi des dépenses et recettes relevant de la gestion des déchets ménagers et assimilés¹⁰².

En 2020, les recettes de fonctionnement s'élevaient à 373 M€, dont 70 % pour le budget principal. Les BA totalisaient 113 M€, dont 80 M€ pour la gestion de l'eau et de l'assainissement, et 26 M€ pour les zones d'activités.

Au 1^{er} janvier 2021, la CAPB comptait 15 BA, dont 9 services publics industriels et commerciaux (SPIC). Cinq budget annexes font l'objet d'une délégation de service public, les autres étant gérés par la communauté.

L'article L. 2221-4 du CGCT précise que les SPIC exploités en régie doivent être dotés soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit uniquement de l'autonomie financière. Seuls ces derniers font l'objet d'un budget annexé au budget communal¹⁰³. Ils doivent être administrés par un conseil d'exploitation et un directeur, et disposer, en application de l'article L. 2221-14 du même code, de leur propre compte de disponibilités au Trésor (c/ 515). En effet, en application de l'instruction comptable M4, seuls les SPIC ne revêtant pas la forme d'une régie sont dispensés de cette obligation. Tel est le cas pour les services exploités sous la forme d'une délégation de service public sous forme d'affermage, de régie intéressée ou de gérance.

Au cas d'espèce, seuls 2 SPIC, les services de distribution de l'eau potable et l'assainissement collectif, régies dotées de l'autonomie financière, possèdent un compte au Trésor et sont administrées par un directeur et un conseil d'exploitation. Les activités du port de plaisance d'Anglet, de la base de loisirs du Baïgura et de l'assainissement non collectif ne sont pas exploitées sous cette forme, en méconnaissance des dispositions du CGCT précitées. Les BA du port de plaisance et de l'assainissement non collectif ne disposent pas de compte au

¹⁰⁰ Délibération du 4 novembre 2017.

¹⁰¹ Délibération du 14 décembre 2019.

¹⁰² Délibération du 24 octobre 2020.

¹⁰³ Article L. 2221-11 du CGCT.

Trésor, et leur trésorerie vient abonder celle du budget principal (1,06 M€ pour l'assainissement non collectif au 31 décembre 2021). *A contrario*, le budget annexe de la base de loisirs est doté d'un compte au Trésor sans être pourtant constitué en régie dotée de l'autonomie financière.

Les services administratifs, exploités en régies (article L. 2221-2 du CGCT) sont également soumis aux dispositions de l'article L. 2221-4 précité. Selon l'instruction comptable M14, le recours au compte de liaison (c/451) n'est possible que pour les BA retraçant des opérations d'aménagement, ceux créés pour suivre des activités soumises à la TVA et gérant des SPA institués sous forme de régies simples antérieurement au 28 décembre 1926. Au vu de ces dispositions, l'activité du centre de formation des apprentis (CFA), géré en direct par la CAPB, devrait être exploitée sous la forme d'une régie dotée de l'autonomie financière et d'un compte au Trésor.

La CAPB doit se mettre en conformité avec les dispositions du CGCT sur la gestion en régie directe des services publics. L'ordonnateur, en réponse, précise que ces services lui ont été transférés au moment de la fusion et que la CAPB s'était rapprochée du trésorier pour mettre en œuvre la recommandation, le comptable ajoutant que « *suite à une réunion avec l'ordonnateur le 9 février 2022, la CAPB devrait avant fin octobre 2022 délibérer sur la création de régies dotées de l'autonomie financière* » pour les quatre budgets concernés.

Recommandation n° 3 : Créer des régies dotées de l'autonomie financière pour les budgets annexes de la base de loisirs du Baïgura, du port de plaisance d'Anglet, de l'assainissement non collectif et du centre de formation pour apprentis, en application des articles L. 2221-1 à L. 2221-4 du CGCT, et ouvrir les comptes au Trésor correspondants.

4.1.2 Le débat sur les orientations budgétaires

Depuis 2018¹⁰⁴, la CAPB a respecté les dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT qui prévoit un délai maximum de deux mois entre le débat sur les orientations budgétaires (DOB) et l'examen du budget.

L'agglomération produit un rapport d'orientations budgétaires (ROB) conforme aux attendus prévus par les textes¹⁰⁵. Sont également présentés, préalablement au vote du budget, le rapport sur la situation en matière de développement durable (article L. 2311-1-1 du CGCT) et le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (article L. 2311-1-2 du CGCT).

¹⁰⁴ La communauté d'agglomération n'y étant pas astreinte pour son premier exercice budgétaire.

¹⁰⁵ Articles L. 5211-36, L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

4.1.3 La publicité des budgets et des comptes

La CAPB a satisfait aux obligations de publicité de ses budgets et comptes¹⁰⁶. Les délibérations relatives au vote du budget et du compte administratif comportent bien une synthèse explicative et sont disponibles sur le site de la communauté d'agglomération, tout comme les ROB. Ces documents sont répertoriés au sein de l'onglet « L'organisation » qui présente notamment les délibérations prises par le conseil communautaire et le conseil permanent. La CAPB dispose, par ailleurs, d'un onglet spécifique intitulé « Le budget » qui donne accès aux budgets primitifs et décisions modificatives de l'année.

En application de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, du décret du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention et de l'arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention, la CAPB doit mettre gratuitement à la disposition du public, sur son site internet ou bien sur le portail unique interministériel¹⁰⁷, les données essentielles des conventions de subvention supérieures à 23 000 €¹⁰⁸, et notamment :

- le nom du bénéficiaire ;
- l'objet de la subvention ;
- le montant de la subvention ;
- la date de signature de la convention ;
- la référence de l'acte matérialisant la décision d'accorder la subvention ;
- les conditions de versement.

La CAPB n'a pas, à ce jour, organisé la diffusion de ces informations. Au regard du nombre important d'organismes percevant une aide supérieure au seuil de 23 000 €, la chambre régionale des comptes rappelle à la CAPB son obligation de se conformer aux textes en vigueur. L'ordonnateur s'est engagé à publier sur son site ces données à compter de l'exercice 2021.

Recommandation n° 4 : Se conformer à l'article 10 de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations du 12 avril 2000, au décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 et à l'arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention, en matière de diffusion des informations relatives aux conventions de subvention d'un montant supérieur à 23 000 €.

¹⁰⁶ La CAPB fait une correcte application des articles L. 5211-36, L. 2313-1, R. 2313-8 et L. 2121-12 du CGCT : présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, devant permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux, jointe au budget primitif et au compte administratif, mise en ligne sur le site internet du ROB et de la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif. Ces documents sont mis à disposition selon les conditions garantissant la gratuité, facilité de leur accès, leur accessibilité intégrale sous un format non modifiable par le public, en lecture comme en téléchargement.

¹⁰⁷ www.data.gouv.fr.

¹⁰⁸ Ces données sont détaillées à l'article 1^{er} du décret.

4.1.4 La complétude des états annexés aux comptes administratifs

La présence des annexes du compte administratif du budget principal a été vérifiée au regard de la liste détaillée par l'instruction comptable M14 (tome 2) pour l'année 2019.

Les données figurant à l'annexe C2 « Participations et créances rattachées à des participations » ne correspondent pas à celles de l'état de l'actif 2019. Selon cette annexe, la CAPB détient 1 551 226 € de part en capital alors que l'état de l'actif mentionne 1 591 836 € au compte 26, soit un écart de 40 610 €. L'ordonnateur indique que la CAPB s'attachera à ce qu'il y ait correspondance entre les deux documents.

L'annexe B1.7 relative à la liste de concours attribués à des tiers en nature ou en subventions est quasiment complète. La chambre régionale des comptes a toutefois relevé l'absence de déclaration de quelques subventions de fonctionnement, notamment celles versées aux communes de l'agglomération, et quelques montants erronés. En outre, l'annexe comporte une ligne « Divers-aides à l'investissement d'entreprise », non détaillée, alors même que certaines entreprises ont pu bénéficier d'aides conséquentes. L'ordonnateur s'engage, à compter de 2022, à détailler les aides versées aux entreprises.

Certaines participations obligatoires dues aux syndicats auxquels adhère la CAPB ne sont pas correctement imputées. En 2019, les participations versées à deux syndicats mixtes et à l'agence publique de gestion locale, ont été comptabilisées en tant que subventions de fonctionnement, alors qu'il s'agit de contribution et qu'un compte spécifique est prévu. Ces imputations doivent également figurer à l'annexe B1.7. L'imputation erronée de la contribution au syndicat mixte de l'aéroport de Biarritz a été corrigée en 2020. Pour les autres organismes, l'ordonnateur apportera les modifications nécessaires en 2022.

La chambre régionale des comptes a également relevé que les versements opérés au profit de l'association « Agence d'urbanisme Atlantique & Pyrénées » (AUDAP) n'étaient pas imputés au compte 6574 (« Subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé »). La note technique du 30 avril 2015 du ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie et du ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité, relative aux fonctionnements des agences d'urbanisme¹⁰⁹, prévoit que les travaux qu'elles mènent, au profit des collectivités et établissements publics membres, dans le cadre du programme partenarial d'activités élaboré par les adhérents, ne constituent en aucun cas des prestations puisqu'elles ne relèvent pas du droit de la concurrence ni du droit de la commande publique. Or, la CAPB traite comptablement les interventions de l'AUDAP, d'après les diverses conventions-cadres¹¹⁰, comme des prestations de services alors qu'elles n'ont pourtant pas fait l'objet d'une mise en concurrence¹¹¹. Seules les prestations réalisées à la demande de la CAPB et ne relevant pas, en conséquence, du programme partenarial, pourraient être financées, hors subventions ou cotisations, mais elles devraient faire l'objet d'une publicité si elles étaient amenées à dépasser les seuils européens à partir desquels une consultation est

¹⁰⁹ Créées en application de l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme.

¹¹⁰ Avenant à la convention 2014-2016 pour 2017, avenant à la convention 2014-2016 pour 2018, avenant à la convention 2014-2016 pour 2019, convention-cadre 2020/2022 pour 2020, avenant à la convention cadre 2020-2022 pour 2021.

¹¹¹ Ces prestations facturées selon un coût à la journée et imputées à des comptes divers.

requis. Ainsi, en 2019, les sommes versées à l'AUDAP, représentant 359 k€¹¹², n'apparaissent pas à l'annexe B.1.7.

La chambre régionale des comptes a également relevé que l'annexe relative à la taxe de séjour, prévue à l'article R. 2333-45 du CGCT et devant préciser le montant perçu et l'emploi des recettes correspondantes, n'est pas jointe au compte administratif. L'ordonnateur s'engage à la compléter lors de l'élaboration du compte administratif de 2021.

4.2 La fiabilité des comptes

L'analyse de la fiabilité des comptes a été réalisée sur l'exercice 2019 et porte principalement sur le budget principal.

La CAPB n'a pas élaboré de règlement budgétaire et financier. Ce document, bien que non obligatoire¹¹³, est utile car il rappelle les principales règles auxquelles la collectivité doit se conformer et donne un cadre à l'ensemble de la gestion financière de la collectivité.

4.2.1 L'exécution budgétaire du budget principal et des budgets de l'eau

Les taux de réalisation des dépenses et recettes, qui attestent de la qualité de la prévision budgétaire, se sont améliorés sur la période contrôlée, pour le budget principal, notamment en investissement. Les taux de réalisation des dépenses d'investissement s'établissent à 78,3 % en 2020 alors qu'ils n'étaient que de 55,5 % en 2018 (niveau le plus bas). Il en est de même pour les recettes d'investissement, qui atteignent 74,4 % en 2020, alors qu'elles n'étaient que de 47 % en 2018. Quant aux taux de réalisation des dépenses et recettes de fonctionnement, ils s'élèvent, en moyenne, respectivement à 96 % et 100 %.

¹¹² Hors adhésion de 130 k€, imputée au compte 6231 « concours divers (cotisation) ».

¹¹³ Le règlement est obligatoire pour les collectivités soumises à la nomenclature M57.

Tableau n° 10. Taux de réalisation des dépenses et recettes réelles

Budget principal	2017	2018	2019	2020
Investissement				
Dépenses réelles prévues	104 594 170	87 688 036	116 351 853	88 104 071
Dépenses réelles réalisées	64 003 072	48 674 782	88 404 213	68 950 286
Taux de réalisation des dépenses réelles	66,0%	55,5%	76,0%	78,3%
Recettes réelles prévues	97 008 550	69 593 493	98 890 038	74 236 360
Recettes réelles réalisées	55 661 619	32 523 498	70 289 047	55 261 396
Taux de réalisation des recettes réelles	57,4%	46,7%	71,1%	74,4%
Fonctionnement				
Dépenses réelles prévues	192 999 970	192 550 063	210 314 758	219 250 793
Dépenses réelles réalisées	184 442 141	182 343 573	202 006 439	212 091 931
Taux de réalisation des dépenses réelles	95,6%	94,7%	96,0%	96,7%
Recettes réelles prévues	209 827 992	213 922 931	232 340 156	235 412 360
Recettes réelles réalisées	210 117 881	214 548 651	232 025 724	236 436 038
Taux de réalisation des recettes réelles	100,1%	100,3%	99,9%	100,4%

Source : CRC d'après comptes de gestion

En revanche, pour les budgets de l'eau et de l'assainissement, en agréant les crédits des quatre budgets annexes « assainissement » et des trois BA « eau potable », les niveaux de consommation des crédits votés sont compris entre 33 % et 49 %.

Tableau n° 11. Consommation des crédits d'équipement « Eau et assainissement »

	Crédits inscrits	Crédits consommés	%
Assainissement			
2018	41 089 445 €	18 859 907 €	46%
2019	33 146 191 €	12 775 144 €	39%
2020	35 223 325 €	17 183 053 €	49%
Eau			
2018	22 390 313 €	11 064 372 €	49%
2019	18 025 333 €	7 580 012 €	42%
2020	24 284 005 €	7 896 330 €	33%

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Cette sous-consommation des crédits votés entraîne des annulations et des reports de crédits. Une vérification des états de restes à réaliser en 2017 et 2018 du BA « eau potable gestion déléguée TVA » a été opérée à titre de sondage. Parmi les dépenses d'investissement inscrites dans l'état des restes à réaliser de 2018, vingt-huit figuraient déjà en 2017 (pour un montant total de 110 k€ environ). L'ordonnateur explique qu'en l'absence d'autorisation de programme votée, la pluri-annualité de certaines opérations génère des reports. À cette

difficulté s'est ajoutée celle de l'inscription de dépenses d'investissement planifiées par les anciennes intercommunalités. L'ordonnateur ajoute que « *la mise en place -récente- de l'organisation de la CAPB sur ces sujets permet depuis ce nouveau mandat, un niveau d'arbitrage supérieur aux années précédentes* ».

Les ROB pour 2019 et 2020 des budgets « eau » et « assainissement » font état de la nécessité d'améliorer la fiabilité des inscriptions budgétaires et de rendre la programmation des investissements plus réaliste. Pour autant, la CAPB n'avait pas adopté de programmation pluriannuelle de ses investissements en matière d'eau et d'assainissement, au moment du contrôle. Elle a cependant indiqué développer une vision stratégique pluriannuelle de ces dépenses, sous forme d'une cartographie des investissements prioritaires à réaliser. L'ordonnateur a ajouté que la CAPB travaillait actuellement, pour ces budgets annexes, à la construction d'un plan pluriannuel d'investissement.

4.2.2 La tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif

L'instruction M14 prévoit que « *la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable* »¹¹⁴. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification grâce à la tenue d'un inventaire physique et comptable. Le comptable est responsable de l'enregistrement de ces biens dans l'état de l'actif. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre. Cette correspondance repose largement sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable, sur la base de l'attribution par l'ordonnateur d'un numéro d'inventaire aux actifs immobilisés.

Si la comparaison de l'inventaire du budget principal de l'exercice 2019 avec l'état de l'actif n'a pas révélé de différence, néanmoins, le second manque de précision. Ainsi, de nombreuses immobilisations, soit 72 % du montant total de l'actif, se sont vu attribuer automatiquement un numéro provisoire par le logiciel comptable du Trésor public, l'ordonnateur n'ayant pas fourni de numéro d'inventaire. En outre, certaines immobilisations, sans numéro d'inventaire, ne sont pas identifiées par un intitulé précis et sont regroupées sous des termes génériques « Migration du compte XX », « Divers à répartir » ou « Création de fiche réservoir ». Ces immobilisations représentent 42 % du montant total de l'actif. Le comptable a indiqué que de nombreuses anomalies sont anciennes et proviennent du changement du logiciel comptable de la trésorerie en septembre 2006, ayant entraîné le transfert des comptes pour leur montant global, et que d'autres ont été générées plus récemment, à la création de la CAPB et, en 2018, lors de la prise de compétences relatives à l'eau et à l'assainissement notamment. En effet, à l'occasion de la mise en œuvre des opérations comptables accompagnant la fusion des EPCI¹¹⁵, le comptable s'est vu transférer des lignes d'actifs par compte, sans avoir accès au détail.

Ce manque de précision, qui concerne les immobilisations du budget principal comme celles des BA, ne permet pas d'effectuer un suivi correct.

Par ailleurs, le transfert des dépenses inscrites sur le compte « Immobilisation en cours » (c/ 23), vers le compte d'immobilisations corporelles (c/ 21), une fois l'immobilisation achevée,

¹¹⁴ Tome 2, titre 4, chapitre 3, section 1.

¹¹⁵ Opération dénommée « TRF » (transfert, restructuration, fusion).

n'est pas effectué correctement pour le budget principal. En effet, le solde du compte 23 n'a cessé de croître, évoluant de 51 M€, en 2017, à 99 M€ en 2020. Il représente désormais 3,5 ans de dépenses d'investissement.

Tableau n° 12. Évolution du transfert des immobilisations en cours sur le budget principal

En €	2017	2018	2019	2020
<i>Immobilisations corporelles en cours (solde C23)</i>	51 901 998	69 977 263	88 432 479	99 596 404
<i>Solde des immobilisations en cours/Dépenses d'équipement de l'année</i>	2,17	3,38	2,77	3,51

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Figurent encore à l'actif 2020 du budget principal, des immobilisations en cours antérieures à 2017, à hauteur de 43,4 M€. La majeure partie de ces immobilisations est constituée de migrations de comptes datant de 2006 à 2015, représentant 35,9 M€, aux intitulés peu parlants¹¹⁶. D'autres immobilisations en cours, antérieures à 2017, concernent une construction de 4,2 M€, identifiée de manière peu explicite par un numéro de marché¹¹⁷, l'aménagement de la zone « Marinadour » (2,2 M€ de 2016) ou de la zone de l'aérodrome (395 K€, de 2007 à 2010).

De même, l'état de l'actif 2020 du BA du port de plaisance fait état de trois immobilisations en cours datant de 2011 pour un montant de 93 K€.

La CAPB doit donc procéder aux écritures comptables relatives aux immobilisations achevées, reconstituer les lignes d'actif globalisées et attribuer des numéros d'inventaire définitifs et des libellés explicites aux immobilisations qui le nécessitent. L'ordonnateur, en réponse, a expliqué que cette situation a été héritée des intercommunalités, dont les actifs n'étaient pas à jour au moment de la fusion, que la CAPB s'était emparée du problème en nommant un agent chargé de reconstituer un inventaire complet et lisible, qu'elle s'était rapprochée du comptable depuis 2017 et menait depuis la fusion « un travail au long cours sur les immobilisations, l'inventaire et l'état de l'actif ».

Recommandation n° 5 : Reconstituer les lignes d'actif globalisées, attribuer des numéros d'inventaire définitifs et des libellés explicites aux immobilisations et procéder à un apurement des comptes relatifs aux immobilisations en cours.

4.2.3 La constitution de provisions

La constitution de provisions, prévue à l'article R. 2321-2 du CGCT¹¹⁸, permet, en application du principe de prudence, de constater une dépréciation, un risque, ou d'étaler une charge. Depuis 2006, l'article R. 2321-3 du CGCT prévoit qu'en principe, les provisions sont

¹¹⁶ Par exemple : immobilisation « 90000022466043, migration compte 2312 », d'un montant de 4,3 M€.

¹¹⁷ 14.091 BC92.

¹¹⁸ Applicable aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-36 du CGCT.

semi-budgétaires dans la mesure où elles ne donnent pas lieu à inscription de crédits en section d'investissement.

Les comptes de la CAPB retracent des provisions semi-budgétaires, dont la plupart sont antérieures à sa création. La liste de ces provisions figure en annexe des comptes administratifs.

Si, en application de l'article R. 2321-2 du CGCT¹¹⁹, la CAPB a constitué des provisions pour dépréciation d'actifs circulants¹²⁰ en 2020 ou dans le cadre de l'instauration du compte épargne-temps¹²¹, la CAPB n'a toutefois pas constitué de provision pour ses créances contentieuses. La chambre a relevé qu'au 31 décembre 2020, le budget principal comportait des créances contentieuses d'un montant de 1,1 M€¹²². Plusieurs BA comportent également des créances contentieuses¹²³, les plus élevées figurant à celui de l'assainissement collectif délégué avec TVA¹²⁴. L'ordonnateur a indiqué que la CAPB avait provisionné, en 2021, pour le budget principal, des créances douteuses à hauteur de 300 K€ et qu'elle prévoit de généraliser ce provisionnement à l'ensemble des budgets annexes, une prochaine délibération devant être votée en conseil communautaire.

4.2.4 Les régies d'avances et de recettes

Au 31 mars 2021, la CAPB comptait dix-neuf régies, dont une régie d'avances et de recettes pour son fonctionnement¹²⁵ ainsi que deux régies d'avances pour le service « Enfance et jeunesse » et pour les partenariats culturels.

En vertu de l'article L. 1617-17 du CGCT, l'ordonnateur, au même titre que le comptable, est chargé de contrôler le fonctionnement des régies et l'activité des régisseurs. Un contrôle administratif doit ainsi être réalisé régulièrement par l'ordonnateur.

L'ordonnateur a transmis, pour chacune de ses régies opérationnelles pendant la période examinée, l'acte constitutif, les actes de nomination des régisseurs et des mandataires ainsi que les diverses modifications intervenues. Il a également fourni les derniers procès-verbaux de vérification effectuée par le comptable public. En raison de la création récente des régies, la plupart au 3 janvier 2017, voire ultérieurement pour les régies des BA de l'eau potable en gestion directe (15 février 2018) ou des déchets (14 décembre 2020), seules trois ont fait l'objet

¹¹⁹ « Une délibération détermine les conditions de constitution, de reprise et, le cas échéant, de répartition et d'ajustement de la provision ».

¹²⁰ À la suite du placement en redressement judiciaire, le 3 novembre 2020, de la société d'économie mixte locale du domaine d'Agerria un provisionnement de 155K€ sur 2 ans a été voté, réparti en 50 k€ de parts en capital, 100 k€ d'avance en compte courant et 5 k€ de taxe de séjour mai 2018 à décembre 2019.

¹²¹ La ville a constitué une provision en 2009 pour le budget principal, puis en 2015 pour le BA du port de plaisance et de l'assainissement collectif en gestion directe et en gestion déléguée, puis par délibération en date du 10 avril 2021, pour tous les BA, pour un montant de 572 k€.

¹²² Comptes 4116 « Redevables - contentieux », pour 298 k€, et 4146 « État et autres collectivités publiques subvention à recevoir - contentieux », pour 785 k€.

¹²³ Budgets annexes du port de plaisance (71 k€), de l'assainissement collectif délégué (17 k€), de l'assainissement non collectif (8 k€), des ordures ménagères (6 k€) et de l'eau potable gestion déléguée TVA (2 k€).

¹²⁴ 1,7 M€, dont 142 k€ figurant au compte 416, et 1,6 M€ au compte 4146.

¹²⁵ Prévue initialement pour le pôle territorial sud, cette régie a été étendue à l'ensemble des pôles en février 2018.

d'un contrôle : celles du port de plaisance¹²⁶, du restaurant du CFA¹²⁷ et de la piscine d'Ustaritz, ainsi que des sous-régies des piscines de Cambo-les-Bains et de Souraïde¹²⁸.

Ces contrôles ont révélé quelques dysfonctionnements, comme le maniement de deniers par une personne non habilitée¹²⁹, le non suivi de l'encaisse¹³⁰, des problèmes liés à l'utilisation de logiciels¹³¹. Le contrôle de la piscine d'Ustaritz a par ailleurs révélé que la régie acceptait les paiements en eusko¹³², sans mentionner explicitement dans les actes modificatifs¹³³ le visa de son adhésion à l'association « Euskal Moneta ».

La chambre régionale des comptes rappelle à l'ordonnateur la nécessité de mettre en œuvre une procédure continue et régulière de contrôle interne, y compris sur la base de contrôles sur place inopinés, afin de prévenir tous risques, notamment pour la régie de recettes chargée de la perception de la taxe de séjour dont les encaissements annuels sont importants¹³⁴ et qui constitue une régie à enjeux. L'ordonnateur précise que la CAPB, soucieuse de la bonne tenue des régies, a dispensé des formations à ses régisseurs et que des outils méthodologiques ont été créés afin d'harmoniser les pratiques.

4.3 Synthèse

La CAPB, qui a hérité de la structure budgétaire des anciens EPCI, a procédé à une rationalisation des BA au regard de l'évolution de ses compétences. Certains services en gestion directe ne sont cependant pas organisés sous la forme de régies dotées de l'autonomie financière, et ne disposent pas d'un compte au Trésor, comme l'exige la réglementation.

La CAPB satisfait à ses obligations en matière de publicité des budgets et des comptes, qui sont accessibles sur son site. Néanmoins, certaines annexes du compte administratif sont incomplètes ne délivrant ainsi pas une information complète aux élus communautaires et aux citoyens. Par ailleurs, l'agglomération n'a pas organisé la diffusion des informations relatives aux conventions de plus de 23 000 €.

Parmi les BA, ceux des services publics de l'eau et de l'assainissement présentent un faible niveau de consommation des crédits d'équipement, compris, selon les budgets, entre 33 % et 49 %. La CAPB travaille actuellement, pour ses budgets annexes « Eau » et « Assainissement », à la construction d'un plan pluriannuel d'investissement, qui en améliorera le niveau d'exécution.

¹²⁶ Rapport d'audit de mai 2019 de la direction départementale des finances publiques.

¹²⁷ PV du 26 mai 2020.

¹²⁸ PV du 1^{er} septembre 2020.

¹²⁹ Régies du CFA et du port de plaisance.

¹³⁰ Régies du port de plaisance et de la piscine d'Ustaritz.

¹³¹ Régies du CFA et du port de plaisance.

¹³² L'eusko est un titre de monnaie locale complémentaire (articles L. 311-6 et L.311-6 du code monétaire et financier).

¹³³ Décision modifiant la régie de la piscine d'Ustaritz du 18 septembre 2019 ; décision modifiant la sous-régie de la piscine de Cambo-les-Bains.

¹³⁴ 1,75 M€ en 2019 et au moins 2,4 M€ en 2020, d'après les grands livres.

La chambre régionale des comptes n'a pas relevé globalement de problème de fiabilité des comptes. Tout au plus, la chambre a relevé un manque de précision de l'état de l'actif où de nombreuses immobilisations ont été regroupées sous des termes génériques, rendant difficile leur suivi, l'absence de provisions pour dépréciation de comptes de tiers à laquelle la CAPB a remédié en 2021, et un suivi des régies d'avances et de recettes perfectible, nécessitant la mise en œuvre d'une procédure continue et régulière de contrôles sur place diligentés par l'ordonnateur.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

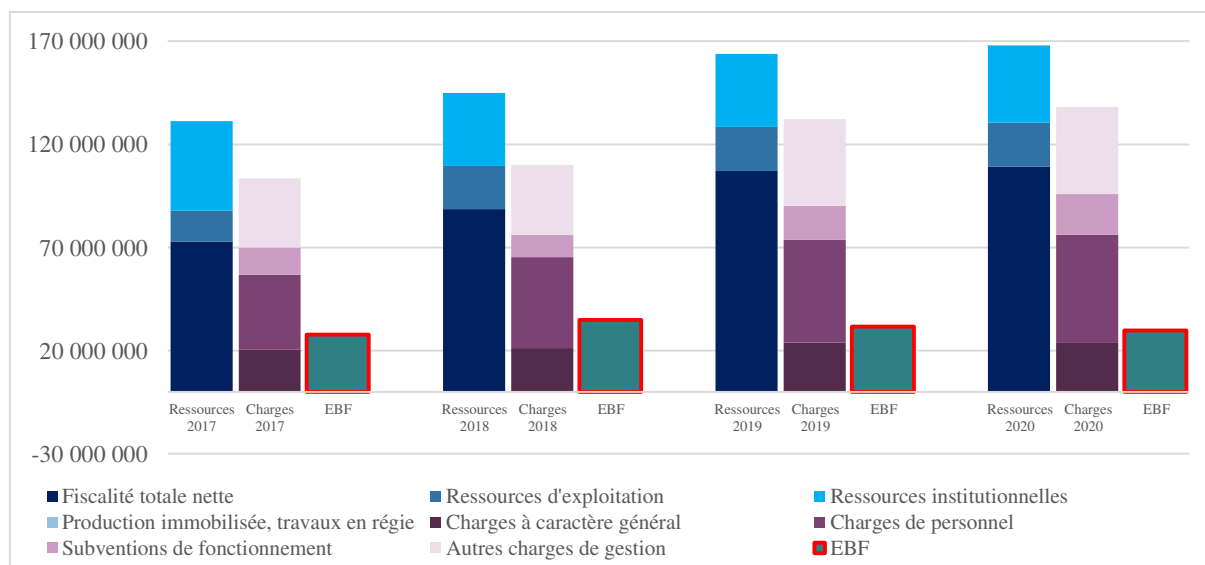
La présente analyse financière couvre la période 2017-2020. Elle traite, outre le budget principal (BP), les budgets annexes (BA) ayant perduré sur au moins trois exercices, hors donc, pour cette raison, ceux des déchets ménagers et de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). En l'absence de retraitement opéré par la chambre, l'analyse n'est pas à périmètre constant sur cette période, au cours de laquelle le BP a connu des modifications importantes à la suite des nombreuses prises de compétences intervenues.

5.1 Le budget principal

Les données financières sont détaillées dans les annexes 7 et 8.

5.1.1 La formation de l'excédent brut de fonctionnement

Graphique n° 5 : Formation de l'excédent brut de fonctionnement (2017-2020)

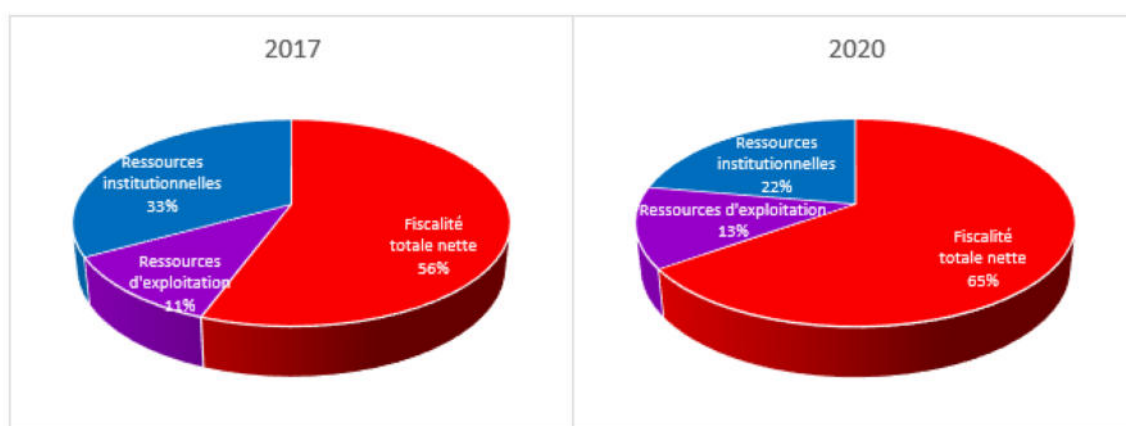


Source : CRC, d'après les comptes de gestion

5.1.1.1 Les produits de gestion

Si, au sein des produits de gestion, la part des ressources d'exploitation s'est maintenue (13 %), les ressources fiscales ont gagné près de dix points au détriment de celles institutionnelles.

Graphique n° 6 : Évolution de la structure des produits de gestion (2017-2020)



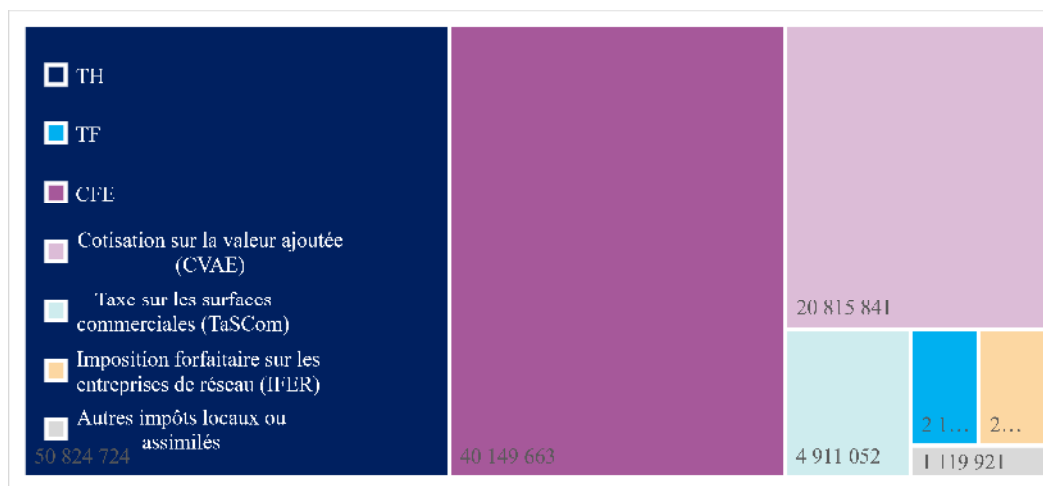
Source : CRC, d'après les comptes de gestion

5.1.1.1.1 Les ressources fiscales nettes des versements

Les ressources fiscales propres de la CAPB ont crû de manière soutenue (+ 7,4 % en moyenne annuelle), sous l'effet de la hausse du produit des impôts locaux (+ 6,5 % en moyenne

annuelle) et des taxes sur les activités de service et domaine (+ 10,3 % par an). En 2020, le produit des impôts locaux nets des restitutions est supérieur de plus de 20 % à ce qu'il était en 2017.

Graphique n° 7 : Portefeuille des ressources fiscales en 2020



Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les états récapitulatifs des produits issus des impôts locaux

Le produit fiscal a connu une croissance annuelle moyenne de 2,2 % pour la taxe d'habitation (TH) et de 2 % pour les taxes foncières sur les propriétés bâties et non-bâties (TFPB et TFPNB). Cette croissance résulte exclusivement de la progression des valeurs locatives cadastrales, les taux des « taxes ménages » étant demeurés, jusqu'en 2020, à 8,94 % pour la TH, 0,29 % pour la TFPB et 3,87 % TFPNB.

Le vote des taux pour 2021 a abouti à une progression du seul taux de la TFPB, passé à 2,79 % (+ 2,5 points), pour un surplus de recettes estimé à 11,8 M€. Cette hausse est justifiée par l'ordonnateur par le contexte de baisse prévisionnelle de certaines recettes, telles que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), la perte du pouvoir de taux avec la disparition de la TH compensée par l'attribution d'une fraction de TVA, ainsi que la poursuite de la baisse des dotations de l'État.

La fiscalité économique (cotisation foncière des entreprises [CFE], CVAE, TaSCom, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux [IFER]) connaît sur la période une progression plus soutenue (5,2 % par an) que la fiscalité des ménages, passant ainsi de 53,4 % des ressources fiscales en 2017 à 55,7 % en 2020. La CVAE et la CFE ont été particulièrement dynamiques, avec un produit fiscal en progression annuelle respective de 6,8 % et 5,6 % en moyenne.

Les taxes sur les activités de service et domaine ont crû à un rythme annuel moyen supérieur à 10 %, résultant de la forte dynamique de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées (TEOMA) ainsi que de la taxe de séjour. La TEOMA a généré en quatre ans un produit supplémentaire supérieur à 12 M€. La fixation, à l'issue du processus d'harmonisation des zonages entamé en septembre 2017 (cf. *infra*, 6.3.3.2), d'un taux harmonisé à compter du 1^{er} janvier 2019, a entraîné, cette année-là, un gain de produit de 9,7 M€ (80 % du gain supplémentaire de toute la période). La taxe de séjour communautaire, applicable à 152 des 158 communes (cf. *infra*, 6.1.3.4), a progressé d'1 M€ entre 2017 et 2020, ce surplus provenant essentiellement de la perception de la taxe auprès des plateformes de

location de meublés de tourisme à compter de 2019, celle-ci devant augmenter, en 2022, afin de réduire la subvention à l'office de tourisme communautaire.

La fiscalité reversée est composée principalement des attributions de compensation (AC) versées aux communes membres (55,7 M€ en 2017 et 2018, 52,3 M€ ensuite), de versements du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), pour une moyenne annuelle inférieure à 400 000 € (cf. *infra*, 6.3.2), et de la contribution au fonds national de garantie individuelle des ressources (10 M€ en moyenne chaque année). La fiscalité globale reversée par la CAPB, en 2020, est inférieure de 5 % à celle de 2017, en raison de la baisse des AC, pour représenter 36,3 % de ses ressources fiscales propres.

Compte tenu de l'évolution des ressources fiscales propres et de celle inverse de la fiscalité reversée, la fiscalité totale nette a connu un rythme d'évolution annuel supérieur à 14 %, portant son poids dans le total des produits de gestion à 65 % en 2020, soit 9,5 points de plus qu'en 2017 (+ 36,3 M€).

5.1.1.1.2 Les ressources institutionnelles

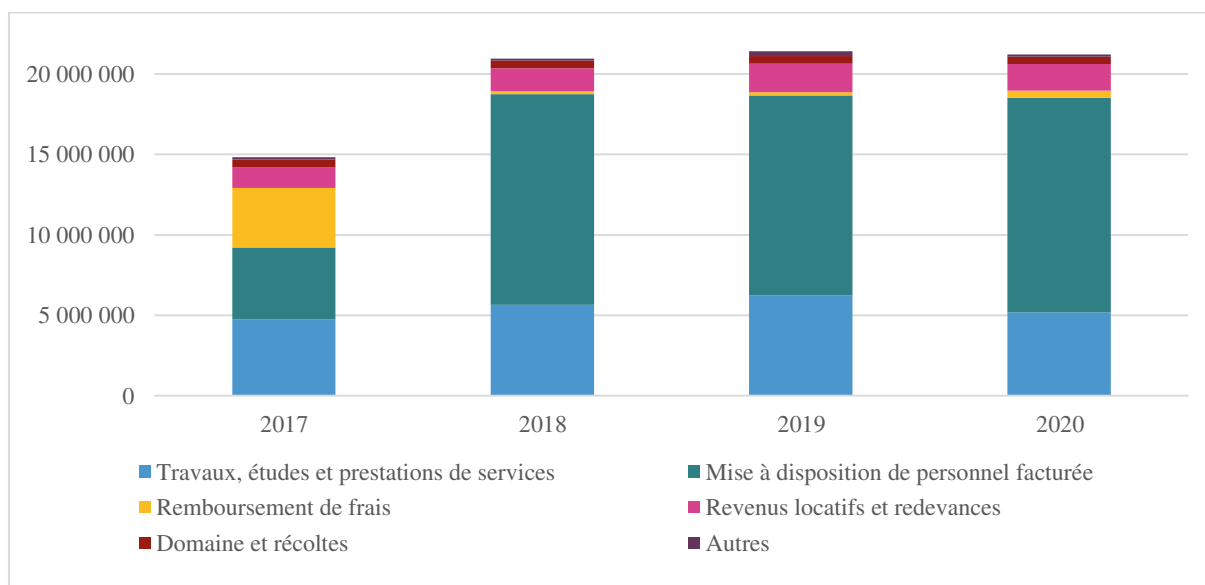
Les ressources institutionnelles croissent sur la période (+ 1,8 % en moyenne annuelle). Parmi elles, la DGF, après prise en compte, en 2017, dernière année de son prélèvement, de la contribution au redressement des finances publiques, diminue légèrement (- 0,9 % en moyenne annuelle). Ces ressources se maintiennent à plus de 35 M€. Elles enregistrent même une progression de 2 M€ en 2020 en raison de diverses évolutions des participations, en particulier la perception d'une subvention de l'État de 537 000 € pour l'acquisition de masques, un rattrapage dans l'encaissement de subventions régionales et une augmentation importante des subventions européennes pour la gestion active des pages.

5.1.1.1.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation, après une forte augmentation entre 2017 et 2018 (+ 41,4 %), se sont stabilisées à une moyenne de 21 M€ sur les exercices 2018 à 2020.

Les travaux, études et prestations de services concernent essentiellement différents abonnements ou redevances versés par des tiers en contrepartie d'une prestation de services. En croissance annuelle de 2,9 % en moyenne, ils ont fait face à un décrochage notable de - 17 % en 2020 par rapport à l'année précédente, conséquence directe de la crise sanitaire.

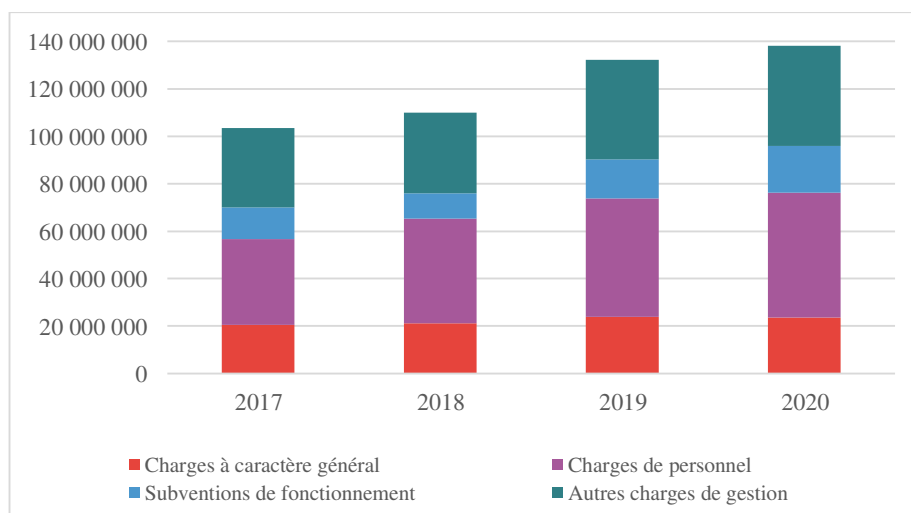
Ces produits proviennent ensuite des remboursements de mises à disposition de personnel facturées par la CAPB, dont le montant a été multiplié par 2,9 dès 2018 (13 M€ en moyenne par an) et intervenant essentiellement au profit de BA, comme l'eau potable et l'assainissement.

Graphique n° 8 : Évolution de la structure des ressources d'exploitation (2017-2020)

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

5.1.1.2 Les charges de gestion

La structure des charges de gestion n'a pas fondamentalement évolué sur la période contrôlée, sous réserve du poids croissant des dépenses de personnel (+ 3,4 points par rapport à 2017) et des subventions de fonctionnement (+ 1,5 points). En conséquence, la part relative aux autres composantes s'est légèrement tassée : les charges à caractère général (- 2,4 points), les autres charges de gestion (- 1,3 point) et les charges d'intérêts (- 1,2 point).

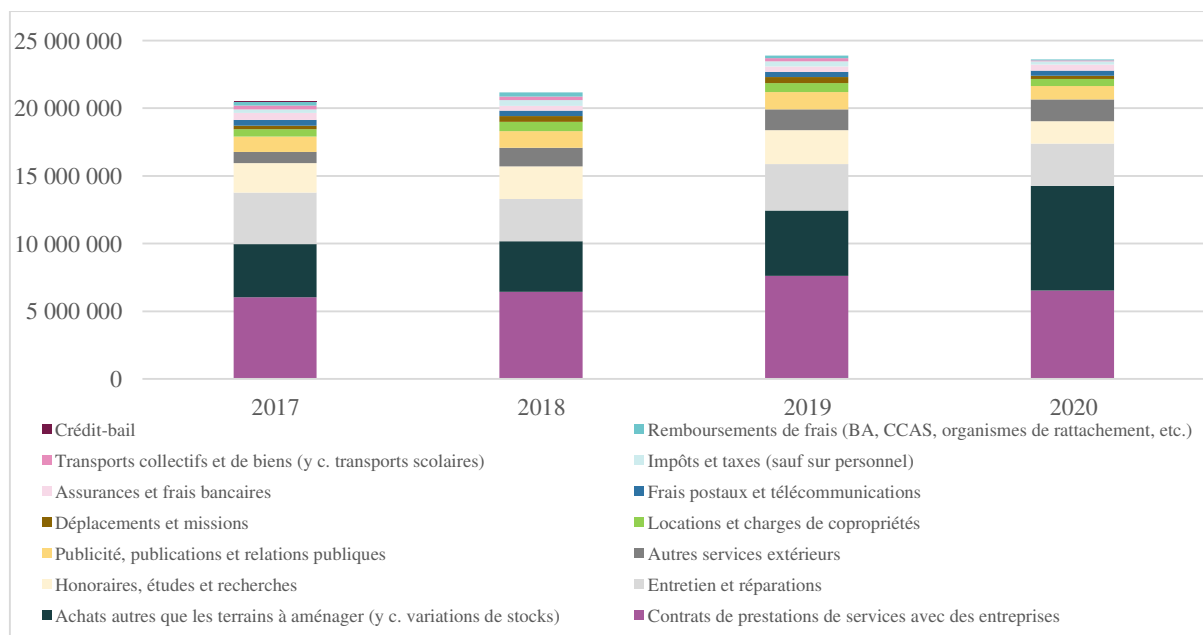
Graphique n° 9 : Évolution des composantes des charges de gestion (2017-2020)

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

5.1.1.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont connu, jusqu'en 2019, une croissance annuelle moyenne de 8 %, particulièrement forte, portée par les achats (+ 1 M€ en 3 ans, essentiellement les carburants et les fournitures de petit équipement), les contrats de prestations de services passés avec des entreprises (+ 1,6 M€ en 3 ans) ainsi que les frais de nettoyage de locaux et concours divers (+ 34,8 % / an en moyenne).

Graphique n° 10 : Structure et évolution des charges à caractère général (2017-2020)



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

5.1.1.2.2 Les charges de personnel

❖ L'évolution des effectifs

Selon la CAPB, l'effectif est passé, entre les 31 décembre 2017 et 2020, de 866 à 1 010 emplois permanents et de 148 à 155 emplois non-permanents. Parmi les 151 emplois supplémentaires, 95 seraient liés aux transferts de compétences (et donc des personnels) relatives à l'eau et à l'assainissement. La CAPB a transmis plusieurs documents retraçant ces évolutions, qui ne constituent pas, pour la chambre, un décompte précis et complet de cet effectif, l'ordonnateur précisant avoir « *fourni tous les éléments objectifs en sa possession (...) en l'état du système d'information des ressources humaines qu'il a fallu complètement (re)construire à la suite de la fusion* ».

Tableau n° 13. Évolution des effectifs permanents et non permanents en personnes physiques

	État des effectifs au 31 décembre	2017	2018	2019	2020
<i>Emplois permanents</i>	Présentation aux élus de février 2021	866	914	964	1010
	Liste des effectifs par année ⁽¹⁾	770 ⁽²⁾	914	962	1011
	État sur la collectivité de 2019			963	
<i>Emplois non permanents</i>	Présentation aux élus de février 2021 ⁽⁴⁾	148	172	181	155
	Listes nominatives des effectifs	118+32=150 ⁽³⁾	176	207	178
	État sur la collectivité de 2019			206	

⁽¹⁾ Il a été tenu compte des agents dont la quotité travaillée était nulle : ils n'ont ainsi pas été comptabilisés.

⁽²⁾ Les contractuels remplaçants (32) n'ont pas été comptabilisés en 2017 dans les effectifs permanents, comme pour les autres années.

⁽³⁾ Les contractuels remplaçants sur emploi permanent ont été comptabilisés, en 2017, en effectif non permanent, comme pour les autres années.

⁽⁴⁾ Ces données intègrent les apprentis.

Source : CRC à partir de données de la CAPB

La chambre régionale des comptes a relevé, entre ces documents, des différences, minimales, sur l'estimation des emplois permanents pour les années 2018 à 2020, mais plus importantes pour le personnel non permanent. Pour la CAPB, ces différences tiennent aux modalités de comptabilisation qui varient (voir l'Annexe n° 9). Les données de 2017 présentent des divergences plus importantes, la CAPB les expliquant par un changement du mode de gestion, en 2018, ne permettant pas de reconstituer correctement les informations sur le personnel pour l'exercice précité. Il n'a pas été possible d'obtenir les données à la date de création de la CAPB, aucune base consolidée ne permettant de retracer la situation à cette date, en raison de documents hétérogènes transmis par les anciens EPCI et syndicats.

La chambre régionale des comptes a également relevé des divergences sur la comptabilisation du personnel, en équivalent temps plein (ETP), entre, d'une part, les tableaux des effectifs des comptes administratifs, qui mettent en évidence un écart non négligeable entre les emplois budgétés et les emplois pourvus, et les listes nominatives du personnel et, d'autre part, mais dans une moindre mesure, avec un document retraçant l'évolution en ETP transmis par la CAPB dans le cadre du contrôle. Elle note, par ailleurs, que les comptes administratifs ne présentent pas les effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT), unité différente des ETP permettant de déterminer une quotité travaillée annualisée¹³⁵, le système d'information des ressources humaines ne permettant pas une extraction automatisée de cette information.

¹³⁵ ETPT = effectif physique * période d'activité dans l'année * quotité travaillée = ETP * période d'activité dans l'année. Période travaillée = jours ou mois travaillés / jours de l'année ou mois de l'année.

Tableau n° 14. Évolution des emplois permanents en ETP au 31 décembre

État des effectifs au 31 décembre		2017	2018	2019	2020
<i>Emplois permanents en ETP pourvus</i>	Comptes administratifs	709,96	875,21	927,47	
	Évolution des effectifs (document CRC)	709,97	874,34	924,47	968,58
	Listes nominatives des effectifs	736,26	874,95	917,73	964,51
<i>Emplois budgétaires</i>	Comptes administratifs	866	1 022	1 101	

Source : CAPB

La chambre régionale des comptes recommande à la CAPB d'ajuster plus précisément les emplois budgétaires aux emplois effectivement pourvus, l'écart en représentant plus de cent, et d'harmoniser les données relatives aux ressources humaines figurant dans divers documents en explicitant les méthodes de calcul des divers agrégats. L'ordonnateur a indiqué chercher cet ajustement, « avec la limite inhérente au taux de rotation des agents ». Si, pour lui, les méthodes de comptabilisation des emplois ne relèvent pas de la CAPB et divergent entre les documents réglementaires (annexes aux comptes administratifs, bilan social, tableau des effectifs...), la chambre considère que la comptabilisation des effectifs entre ces documents ne devrait pas différer à unité de décompte identique.

Recommandation n° 6 : Ajuster plus précisément les emplois budgétaires aux emplois effectivement pourvus et harmoniser les données relatives aux ressources humaines.

La principale hausse des effectifs est effectivement à imputer à la prise de compétences relatives à l'eau et à l'assainissement en 2018 (+ 97 ETP), et dans une moindre mesure, au développement des services à la population (+ 30 ETP). Les effectifs de la direction « Ressources et services supports » ont, quant à eux, sensiblement augmenté (+ 44,6 ETP). Cette augmentation, s'explique, selon la CAPB, par les nécessaires structurations et montées en compétence des services suivant la fusion :

- la réalisation de documents stratégiques (plan de mobilité) et le déploiement de nouveaux services (transports scolaires) pour la direction des mobilités ;
- la transformation d'emplois non permanents en emplois permanents (services « Enfance » et « Petite enfance ») et le déploiement de la politique linguistique pour la direction de la politique linguistique et des services à la population ;
- la structuration du service des bâtiments et des moyens généraux, la prise en compte des problématiques liées à la qualité de vie au travail et la définition d'une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) pour la direction des ressources et des services supports ;
- la réalisation de documents de planification d'urbanisme et du plan local de l'habitat ainsi que la structuration du service d'instruction du droit des sols pour la direction de la stratégie territoriale, de l'aménagement et de l'habitat.

Tableau n° 15. Évolution des effectifs permanents par métier en ETP au 31 décembre

	2017	2018	2019	2020	Évolution 2017/2020	Évolution en % 2017/2020	Évolution moyenne annuelle 2017/2020
Cabinet	1,00	1,00	1,00	1,00	-	0%	0,0%
Communication	6,80	7,80	9,80	8,80	2,00	29%	9,0%
Action territoriale et partenariats	52,04	59,47	55,47	61,41	9,37	18%	5,7%
Ressources et services supports	72,60	93,10	107,00	117,20	44,60	61%	17,3%
Prévention, collecte et valorisation des déchets	285,59	284,31	289,21	296,43	10,84	4%	1,2%
Eaux, littoral et milieux naturel	70,16	151,71	166,60	167,53	97,37	139%	33,7%
Stratégie territoriale Aménagement et habitat	22,50	39,70	40,30	42,10	19,60	87%	23,2%
Économie	60,10	62,40	61,30	63,30	3,20	5%	1,7%
Mobilité	24,70	28,60	33,60	38,60	13,90	56%	16,0%
Politique linguistique et services à la population	137,78	146,85	153,44	168,14	30,36	22%	6,9%
Service non précisé	3,00	-	-	-	- 3,00	-100%	-100,0%
Total	736,26	874,95	917,73	964,51	228,25	31 %	9,4%

Source : CAPB, à partir des fichiers des listes nominatives par service, en ETP

Le niveau de compétence des agents de la CAPB sur emploi permanent a augmenté pendant la période examinée, les agents de catégorie A représentant plus de 22 % des ETP en 2020, contre 18,70 % en 2017, phénomène contribuant à l'augmentation des indemnités versées.

Tableau n° 16. Évolution de la répartition des ETP par catégorie (2017-2020)

Agents sur emploi permanent	ETP au 31/12/2017	ETP au 31/12/2018	ETP au 31/12/2019	ETP au 31/12/2020	Évolution 2017-2020	Évolution en % 2017/2020
Catégorie A	137,70	178,50	202,90	213,90	76,20	55,3%
Catégorie B	118,69	143,58	141,25	156,17	37,48	31,6%
Catégorie C	479,87	552,87	573,58	594,44	114,57	23,9%
Total général	736,26	874,95	917,73	964,51	228,25	
% de catégorie A	18,70%	20,40%	22,11%	22,18%		
% de catégorie B	16,12%	16,41%	15,39%	16,19%		
% de catégorie C	65,18%	63,19%	62,50%	61,63%		

Source : CAPB, à partir des fichiers des listes nominatives par service, en ETP

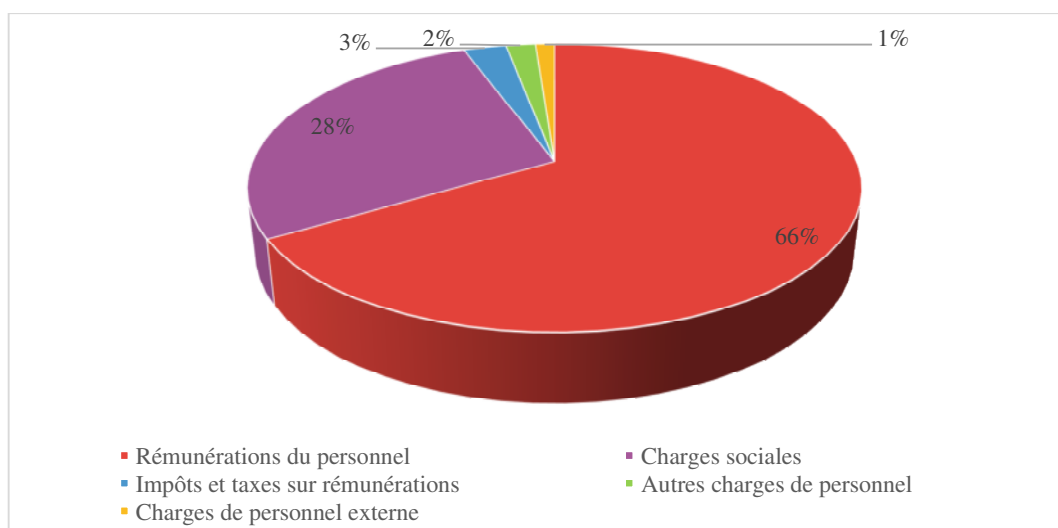
❖ **L'évolution des charges de personnel**

La liquidation de la paie de tous les agents de la collectivité s'effectue sur le BP.

Les remboursements de frais de personnel des BA au BP, constatés au compte 708, s'équilibrent avec les dépenses de même nature de ces budgets, constatées au compte 621. En conséquence, la chambre n'a pas tenu compte de ces flux dans l'analyse de l'évolution des charges de personnel.

Celles-ci sont en progression de 13 % par an en moyenne. Selon le président de la CAPB, l'évolution entre 2017 et 2018 « *correspond principalement à la prise de compétence eau/assainissement, ayant conduit à l'intégration d'une centaine d'agents et donc une évolution majeure de périmètre* » ; quant à celle observée entre 2018 et 2019, elle résulterait principalement « *de l'harmonisation salariale conséquence de la fusion, en termes de régime indemnitaire, de temps de travail et d'action sociale* ».

Graphique n° 11 : Composition des charges de personnel de l'exercice 2020



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

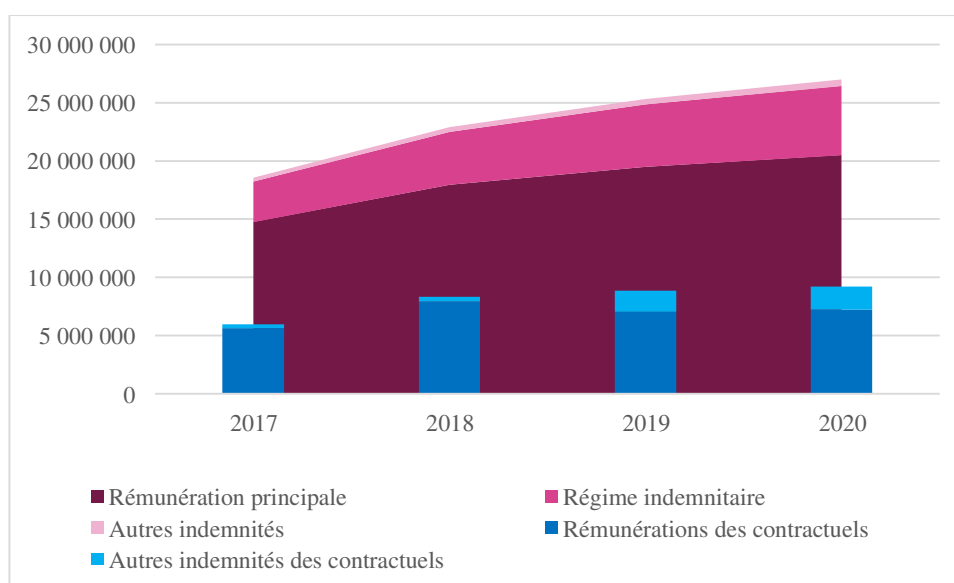
En tenant compte des remboursements de personnel par les communes, le centre intercommunal d'action sociale (CIAS), le syndicat des mobilités et d'autres organismes, l'évolution s'établit à 12 % en moyenne annuelle. Le tableau suivant retrace l'évolution des charges de personnel. Pour le seul BP, celles-ci augmentent de 7,3 % en moyenne annuelle.

Tableau n° 17 : Évolution des charges de personnel (2017-2020)

en €	2017	2018	2019	2020	Évol. ann. moy.
Charges totales de personnel	36 311 920	44 253 323	49 893 037	52 656 890	13,2 %
Remboursement de personnel facturé aux communes membres	100 025	452 453	330 587	404 468	59,3 %
Remboursement de personnel facturé aux autres organismes (y compris CIAS)	716 117	1 775 063	2 435 886	2 397 816	49,6 %
<i>dont syndicat des mobilités</i>	<i>685 465</i>	<i>1 593 683</i>	<i>2 119 203</i>	<i>2 365 068</i>	<i>12,0 %</i>
= Charges de personnel nettes des remboursements	35 495 778	42 025 807	47 126 564	49 854 606	3,2 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>27,0%</i>	<i>29,0%</i>	<i>28,8%</i>	<i>29,7%</i>	-
<i>en % des charges de gestion</i>	<i>34,3%</i>	<i>38,2%</i>	<i>35,6%</i>	<i>36,1%</i>	-
- Remboursement de personnel mis à disposition des BA	4 465 510	13 090 294	12 445 257	13 350 795	44,1 %
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	31 846 410	31 163 028	37 447 780	39 306 095	7,3 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>24,3%</i>	<i>21,5%</i>	<i>22,9%</i>	<i>23,4%</i>	-
<i>en % des charges de gestion</i>	<i>30,8%</i>	<i>28,3%</i>	<i>28,3%</i>	<i>28,5%</i>	-

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Toutes les composantes des rémunérations du personnel (35 M€ en 2020, dont 75 % concernent le personnel titulaire), qui constituent les deux-tiers des charges de personnel, connaissent une croissance soutenue, mais plus importante en matière de régime indemnitaire (+ 19,4 % par an pour les titulaires et + 77,8 % par an pour les contractuels, en moyenne).

Graphique n° 12 : Composition et évolution des rémunérations des personnels titulaires et non-titulaires (2017-2020)

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La CAPB a instauré, à compter du 1^{er} janvier 2019, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour les agents éligibles et décidé la revalorisation, à partir du 1^{er} avril 2020, des montants socles de l'indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise (IFSE) de certains groupes de fonctions.

Tableau n° 17. Évolution du régime indemnitaire (RIFSEEP)

en €	2018		2020		2020		Évolution 2018/2020
Catégorie d'emploi	Montant moyen brut mensuel	Montant moyen brut annuel	Montant moyen brut mensuel	Montant moyen brut annuel	Montant moyen brut mensuel	Montant moyen brut annuel	
Catégorie A	938	11 256	986	11 835	988	11 860	2,6%
Catégorie B	407	4 884	506	6 074	526	6 309	13,7%
Catégorie C	248	2 976	306	3 669	358	4 293	20,1%

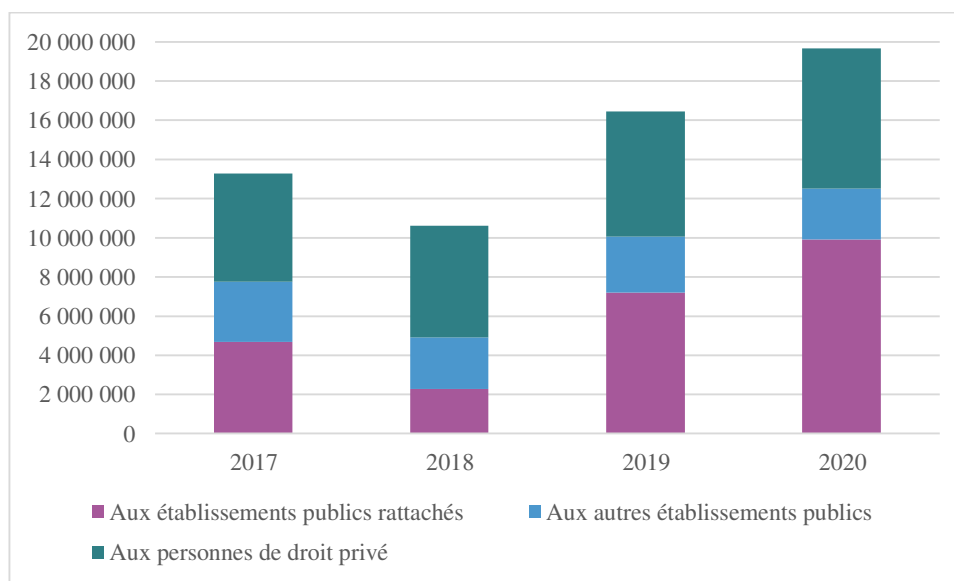
Source : CAPB, ROB pour 2021

Le temps de travail des agents a été fixé à 1 607 heures, conformément à la réglementation, sous réserve du régime dérogatoire des agents chargés de la collecte des déchets et les égoutiers (1 557 heures) afin de tenir compte de leurs sujétions particulières¹³⁶.

5.1.1.2.3 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement ont également connu une évolution croissante au rythme moyen de 14 % par an, masquant une diminution de 20 % en 2018, mais non homogène au sein des catégories de bénéficiaires.

¹³⁶ Conformément à l'article 2 du décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement s à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Graphique n° 13 : Évolution des subventions de fonctionnement par catégorie de bénéficiaires

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La part des subventions attribuées à des établissements publics (autres que ceux rattachés à la collectivité¹³⁷) est demeurée stable à partir de 2018. Pour autant, les subventions aux établissements publics rattachés ont crû (7,2 M€ en 2019, 9,9 M€ en 2020). Ainsi, celles au CIAS ont augmenté de 14 % en moyenne annuelle entre 2017 et 2019, et de 85 % en 2020 en raison de l'harmonisation des conditions de travail de ses agents et le développement des actions sociales menées¹³⁸, ou celles à divers SPA (centre de formation des apprentis, conservatoire Maurice Ravel-Pays Basque, BA « GEMAPI », bénéficiaire, en 2020, année de sa création, d'une subvention exceptionnelle de 2,5 M€) et SPIC (office de tourisme communautaire, budget annexe de la base de loisirs du Baïgura). Celles aux personnes de droit privé sont également en hausse (6,4 M€ en 2019, 7,17 M€ en 2020), principalement au profit du secteur associatif.

Représentant 12 % des charges courantes en 2019, la part des subventions de fonctionnement a crû au total de 1,8 point au sein des charges courantes de 2020 (+ 3,2 M€), l'essentiel de cette hausse étant imputable aux subventions versées par le BP au BA « GEMAPI » créé la même année.

¹³⁷ Cela concerne notamment le groupement d'intérêt public de développement social urbain de l'agglomération bayonnaise, des établissements d'enseignements universitaires, le syndicat mixte de l'aéroport Biarritz Pays basque ou diverses subventions de fonctionnement versées aux communes, dont le reversement de la dotation touristique à Biarritz et Anglet.

¹³⁸ La CAPB a justifié la hausse observée en 2020 par l'harmonisation sociale (déprécarisation, RIFSEEP et action sociale) consécutive à la fusion des CIAS préexistants (380 000 €), le déploiement de nouvelles actions en matière de développement social et l'augmentation du nombre d'heures d'aide à domicile par rapport à 2019 (+ 22 %).

5.1.1.2.4 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion sont majoritairement constituées des participations obligatoires que la CAPB verse à des organismes partenaires, les indemnités et frais (mission, formation, cotisations diverses) des élus représentant environ 1,3 M€ en 2020.

Les participations obligatoires ont crû à un rythme annuel moyen supérieur à 13 %. En leur sein, la participation au service d'incendie et de secours (SDIS), d'environ 5,2 M€ en 2017 et 2018, a bondi de 4 M€ pour atteindre 9,2 M€ en 2019 et 2020¹³⁹. La contribution de la CAPB aux organismes de regroupement, principalement le syndicat mixte Bil Ta Garbi, chargé du traitement des déchets, et le Syndicat des Mobilités Pays Basque-Adour, a également connu une forte dynamique (+ 11,9 % en moyenne annuelle).

5.1.1.3 L'impact à ce stade limité de la crise sanitaire

La crise sanitaire a eu peu d'impact sur les recettes fiscales en 2020, du fait de leurs modalités de calcul ou de reversement. Le produit de la CVAE devrait se replier de manière significative en 2022 et 2023, compte tenu du décalage de deux ans entre l'année de référence de la valeur ajoutée taxée et l'année de reversement de la CVAE aux collectivités. La CAPB se préparait à une baisse de produit d'au moins 15 % en 2022 par rapport à 2020 (- 4,5 M€). L'impact de la crise en matière de CFE devrait également intervenir cette même année, avec une baisse de recettes évaluée à 2 M€, 70 % des entreprises relevant du régime de la cotisation minimum, qui prend en compte le niveau de chiffre d'affaires de l'année n-2.

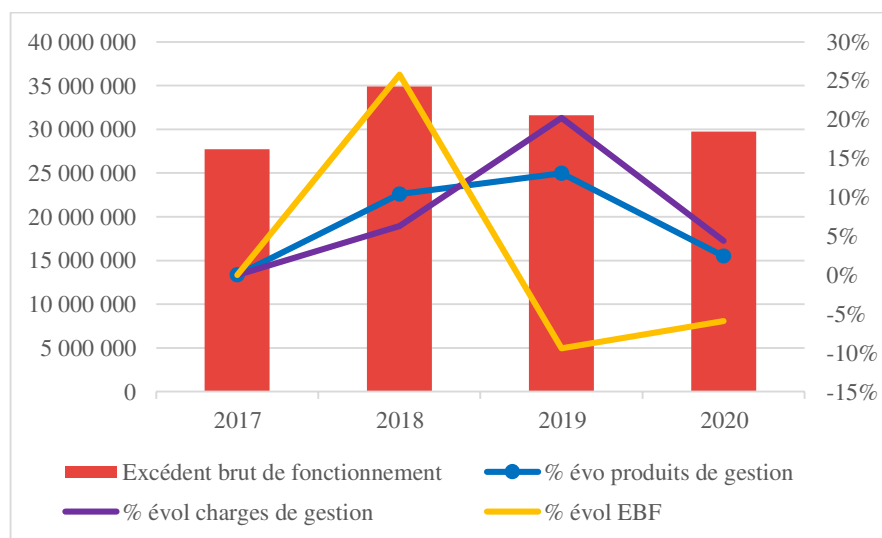
Cette crise a freiné la progression des charges à caractère général (- 1,2 % en 2020), dont le niveau global n'est pas bouleversé mais dont la plupart des postes a chuté, par rapport à 2019, de - 8,4 % (entretien et réparations) à - 71,3 % (transports collectifs et de biens dont transports scolaires). *A contrario*, les achats ont « explosé » de 60 % (+ 2,9 M€) et, dans une moindre mesure, les autres services extérieurs ont augmenté de 4,7 %. La CAPB évalue à près de 7 M€ le montant des dépenses de fonctionnement liées à la crise sanitaire (achats d'équipements de protection individuelle et de produits d'entretien, soutien aux acteurs du territoire, « prime COVID »). Dans le même temps, le montant perçu de l'État a augmenté (1,2 M€, soit 2 fois le montant de 2019), en raison de la prise en charge partielle par ce dernier de l'achat de masques (537 000 €).

Enfin, les données financières de 2020 relatives aux autres charges de fonctionnement tiennent compte d'une diminution comptable de 3,9 M€ résultant de l'étalement sur plusieurs exercices (5 ans au maximum) des dépenses de fonctionnement éligibles et résultant directement de la gestion de la crise sanitaire.

5.1.1.4 L'excédent brut de fonctionnement

Il résulte de la croissance des charges de gestion (+ 10,1 %) légèrement plus soutenue que celle des produits de gestion (+ 8,55 %) une diminution de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), plus particulièrement marquée entre 2018 et 2020.

¹³⁹ La CAPB, en retenant, en décembre 2018, cette compétence, dont elle avait hérité pour une partie du territoire du fait du choix antérieur de certains EPCI (Pays d'Hasparren, Amikuze, Côte Basque-Adour), a généralisé à tout son territoire sa substitution aux communes membres pour le versement des contributions au budget du SDIS.

Graphique n° 14 : Constitution de l'excédent brut de fonctionnement (2017-2020)

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La progression, sur la totalité de la période, de l'EBF (2,3 % / an en moyenne) masque une diminution annuelle moyenne de 7,7 % à partir de 2019, sous l'effet d'une évolution des charges plus importante que celle des produits. Le niveau d'EBF en 2020 représente 17,7 % des produits de gestion. Sans constituer une source de fragilité, il atteint son niveau le plus faible de la période.

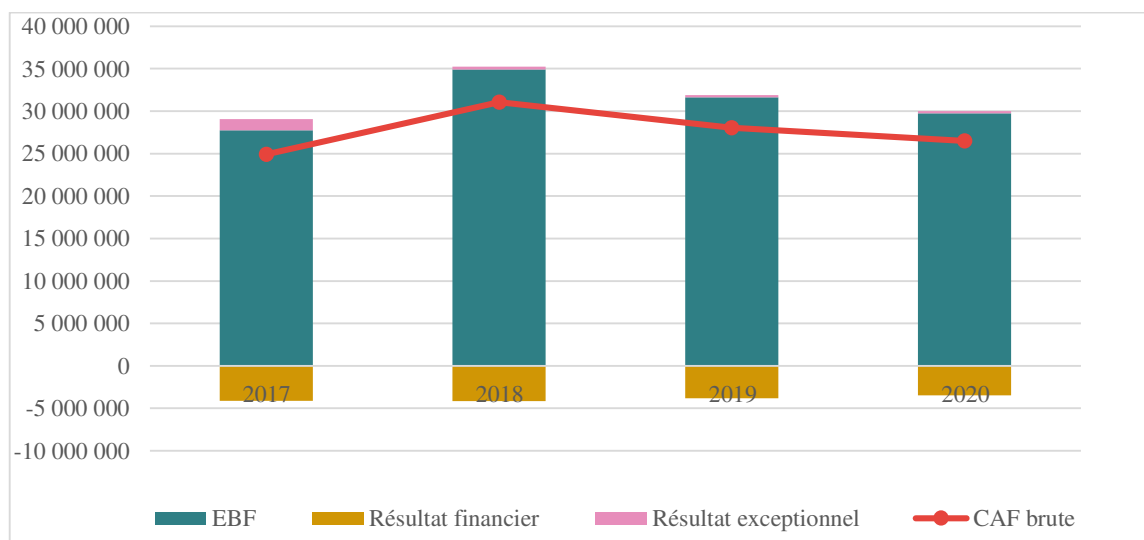
Les données de l'exercice 2020 ont été significativement altérées par les interventions de la CAPB pour faire face à l'épidémie de Covid-19, en recettes comme en dépenses.

5.1.2 La capacité d'autofinancement (CAF)

Après prise en compte du résultat exceptionnel, assez marginal, et du résultat financier déficitaire, la CAF brute suit la courbe d'évolution de l'EBF (+ 2,1 % en moyenne chaque année).

La baisse annuelle moyenne de 5,3 % du résultat financier repose sur des opérations de refinancement et de compactage d'emprunts à compter de 2019, contribuant à une baisse des intérêts dès 2020 (- 300 000 €) et donc une amélioration du résultat financier.

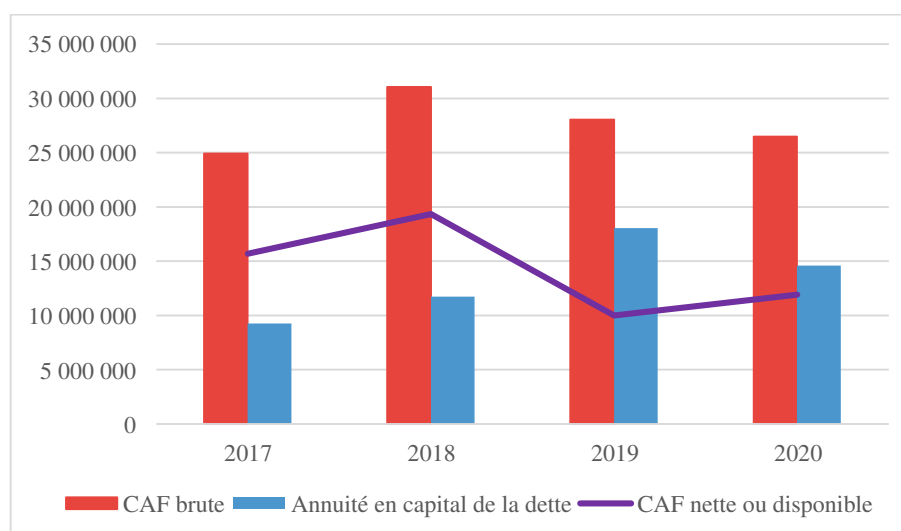
Le résultat exceptionnel s'est élevé à plus d'1,3 M€ en 2017 en raison de la perception du reversement de l'excédent de la zone d'activités Mouliénia (787 000 €) et le paiement par l'État d'intérêts légaux à la suite d'un jugement du tribunal administratif de Pau (427 000 €), les années suivantes n'enregistrant pas d'opérations notables.

Graphique n° 15 : Constitution et évolution de la CAF brute (2017-2020)

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Dans ces conditions, la CAF brute a connu une diminution marquée sur les deux derniers exercices, représentant 15,8 % des produits de gestion en 2020, soit le niveau le plus faible de la période.

Si la CAF nette a crû sur les deux premières années en raison d'une CAF brute en augmentation et d'une annuité en capital de la dette progressant moins vite, en 2019 elle se contracte nettement, diminuant de plus de 9,3 M€ sous l'effet d'une baisse de la CAF brute et d'une forte progression du remboursement annuel du capital de la dette. Cependant, la forte diminution de l'annuité en 2020 permet à la CAF nette de rebondir pour atteindre 11,9 M€.

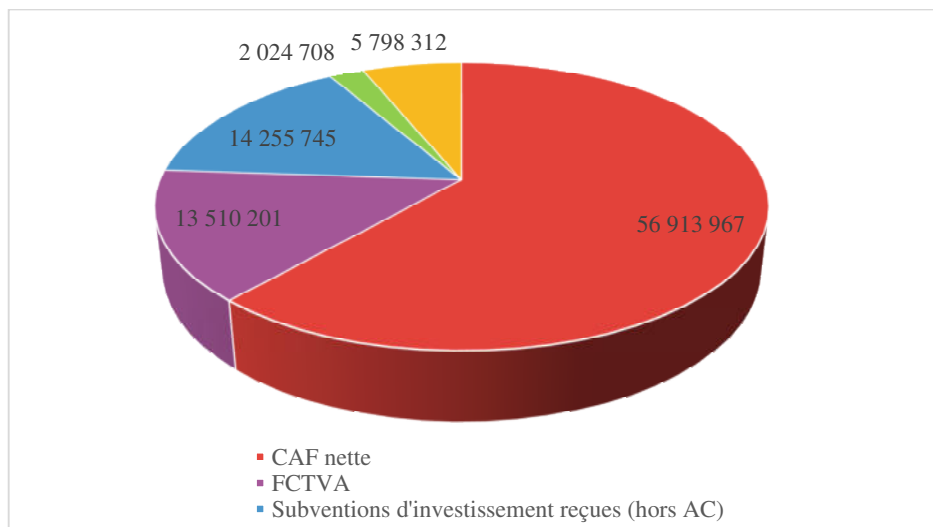
Graphique n° 16 : Évolution de la CAF brute/nette et de l'annuité d'emprunt

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les ressources internes non mobilisées pour le fonctionnement ont représenté 110,5 M€, dont 48,5 % (53,6 M€) ont assuré le remboursement des annuités en capital de la dette. Ainsi, les ressources disponibles pour le financement des investissements se sont élevées à 56,9 M€.

5.1.3 Le bilan

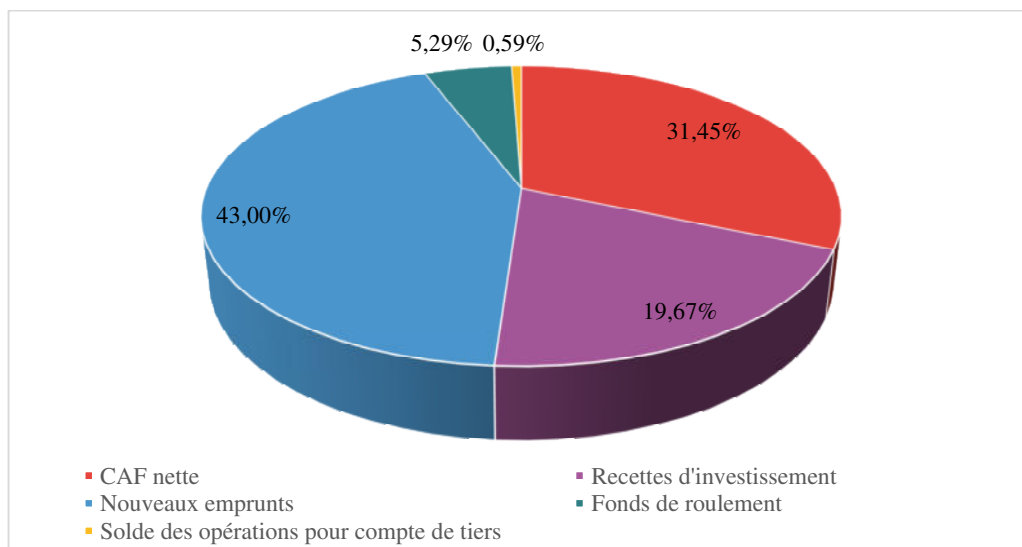
Graphique n° 17 : Structure des financements propres disponibles cumulés hors emprunt (2017-2020)



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Outre les financements résultant de son cycle de fonctionnement et représentant 61,5 % des financements propres, la CAPB a bénéficié, pour ses opérations d'investissement, du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et des subventions d'investissement (chacun près de 15 % des ressources d'investissement) ainsi que du produit des cessions (6,3 %) et des fonds affectés à l'équipement (2,2 %).

La CAPB a engagé sur la période un programme d'investissements représentant un total de dépenses de 181 M€, dont 105 M€ de dépenses d'équipement (58 %) et le tiers de subventions d'équipement. Le besoin de financement s'est accru de 11,4 M€, grâce au cumul de 6,6 M€ de créances immobilisées sur des établissements publics (dont 5,7 M€ en 2017) et de 4,8 M€ de charges à répartir (dont 3,9 M€ en 2020 de charges isolées résultant de la crise sanitaire faisant l'objet d'un étalement sur 5 ans). Le besoin global de financement s'est établi à 87,4 M€, financé à plus de 89 % par le recours à l'emprunt, le solde l'étant par une mobilisation du fonds de roulement. Les dépenses d'investissement de la CAPB ont ainsi été financées à hauteur de 43 % par de la dette.

Graphique n° 18 : Structure de financement des dépenses d'investissement (2017-2020)

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

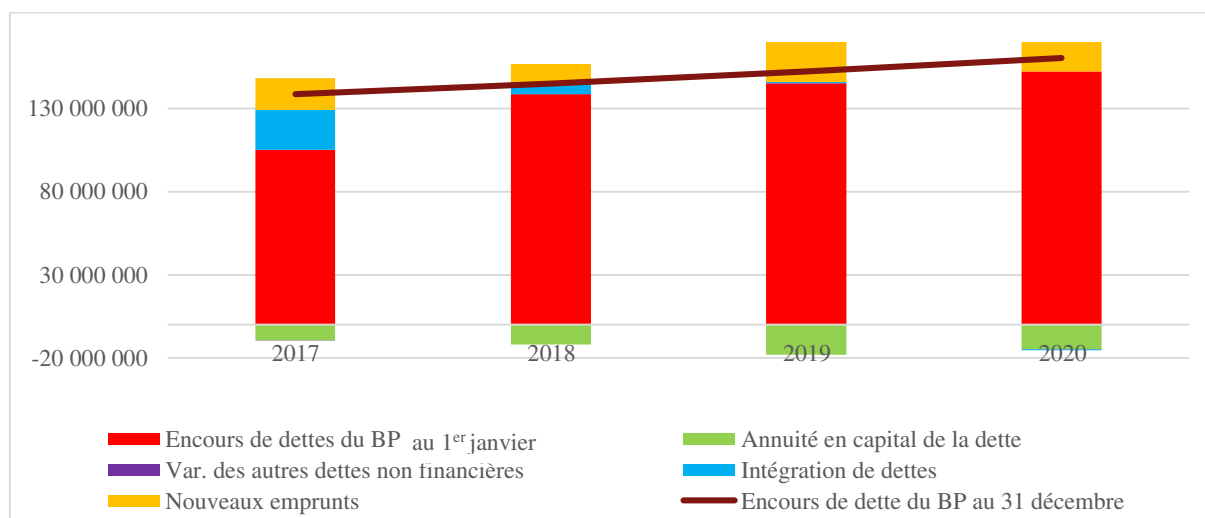
La diminution à venir des recettes fiscales tirées de la CFE et de la CVAE, en lien avec la crise sanitaire, et la perte du dynamisme des ressources de la TH sur les résidences principales conduisent la CAPB à réfléchir à de nouvelles modalités de financement de ses investissements. En complément de la hausse, en 2021, du taux appliqué à la TFPB, sont envisagées la réduction, à compter de 2022, du rythme de croissance des dépenses de fonctionnement, la recherche de financements externes accrus dans le cadre des contrats signés avec l'État (CPER¹⁴⁰, CRTE¹⁴¹ : cf. *infra*, 7.1), des évolutions tarifaires sectorielles, dans le prolongement de l'augmentation déjà décidée des tarifs de la taxe de séjour, ou l'optimisation du patrimoine communautaire.

5.1.4 L'endettement

Entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2020, l'encours de dette a progressé de 55 M€, dont 24 M€ issus de la reprise des dettes contractées par les anciens EPCI. Sur les 23,5 M€ souscrits en 2020, la CAPB a indiqué qu'elle avait contracté par anticipation pendant le confinement une partie de l'emprunt d'équilibre annuel (10 M€), craignant des tensions sur les marchés financiers.

¹⁴⁰ Contrat de plan État-Région.

¹⁴¹ Contrat de relance et de transition écologique.

Graphique n° 19 : Évolutions de l'encours de dette

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La CAPB a remboursé 53,6 M€ d'annuités en capital de la dette et souscrit pour 77,8 M€ d'emprunts nouveaux. L'encours restant dû au 31 décembre 2020 s'élève à plus de 160 M€.

La structure de l'encours de dettes bancaires est composée majoritairement d'emprunts classés A1 (93,6 % en 2020), à taux simple, fixe ou variable¹⁴². Elle comporte toutefois trois emprunts avec une structure de taux plus complexe, représentant, fin 2020, un encours global de 9,9 M€, deux classés B1 et l'autre E5¹⁴³. Ces prêts, au regard de leur volume, de la conjoncture actuelle des taux et des périodes bonifiées, ne constituent pas une source d'inquiétude immédiate mais nécessitent une vigilance régulière jusqu'à fin 2027 face à une éventuelle volatilité des taux. L'ACBA, qui avait souscrit le contrat repris par la CAPB, avait passé une provision pour risque de 190 000 €, toujours disponible en cas de retournement du *spread*¹⁴⁴.

Avec une capacité de désendettement d'environ six ans au 31 décembre 2020, la CAPB se situe en-dessous du seuil d'alerte de 12 années fixé pour le bloc communal par l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

¹⁴² Selon la typologie de la circulaire IOCB1015077C du 25 juin 2010 sur les produits financiers offerts aux collectivités territoriales.

¹⁴³ Prêts à barrière simple exprimés en indice de la zone euro et un prêt avec un taux à multiplicateur jusqu'à 5 selon des écarts d'indice de la zone euro.

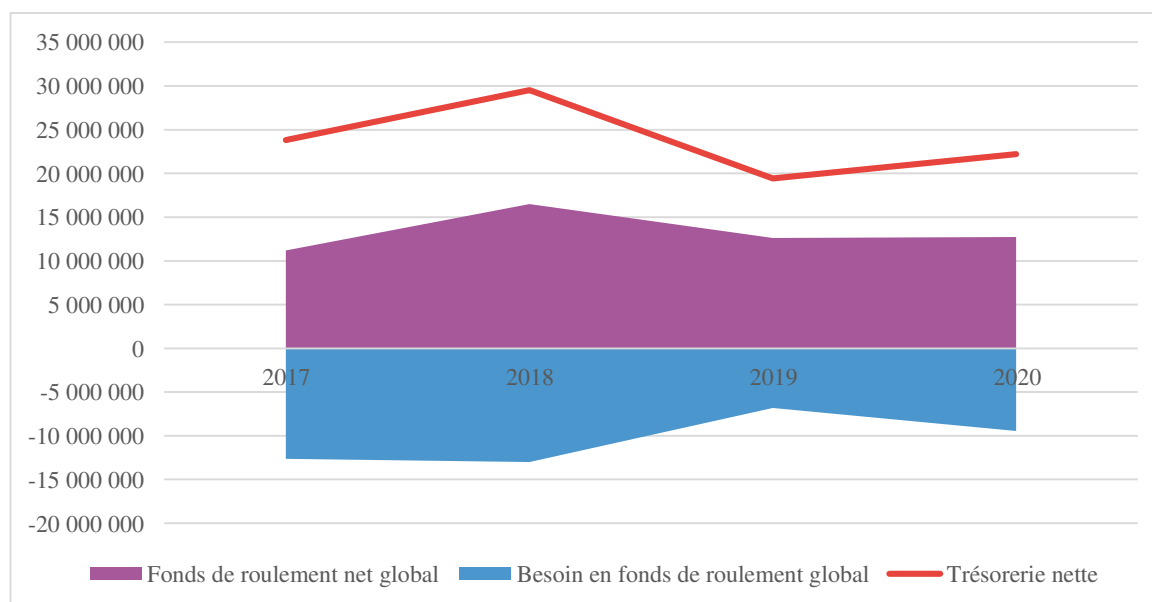
¹⁴⁴ Écart de taux ou entre deux indices financiers.

5.1.5 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Sur la période 2017-2020, les ressources et emplois de long terme ont connu une croissance moyenne identique de 3,2 % par an, leur différence permettant de générer un fonds de roulement net global (FRNG) en hausse de 1,5 M€. Avec 12,7 M€ fin 2020, il permettait à l'établissement de faire face à trente-trois jours de charges courantes. Le besoin en fonds de roulement (BFR) est négatif sur cette période, représentant un excédent de ressources généré par le cycle d'exploitation, venant alimenter la trésorerie. Cet excédent a culminé à près de 13 M€ en 2017 et 2018.

Au final, compte tenu du niveau de FRNG et du BFR, la trésorerie a atteint un niveau confortable de plus de 22 M€ fin 2020, représentant environ deux mois de charges courantes.

Graphique n° 20 : Constitution de la trésorerie



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

L'année 2020 est caractérisée par des fluctuations importantes au sein des éléments composant le BFR (- 5,6 M€) sous l'effet à la fois d'une baisse des créances des redevables (3,2 M€ contre une moyenne de 4,1 M€ en 2018 et 2019) et une très nette hausse des dettes à l'égard des fournisseurs (8,8 M€ contre 6,3 M€ en moyenne les exercices précédents). Selon la CAPB, la clôture anticipée des opérations liées à la collecte et au traitement des déchets ménagers, justifiée par la création d'un nouveau BA au 1^{er} janvier 2021, avait ponctuellement conduit à un montant élevé de charges rattachées. L'apport de la trésorerie de plusieurs BA dépourvus d'autonomie financière gonfle celle du BP et entraîne *de facto* une diminution du BFR, nettement négatif sur toute la période.

5.2 Les budgets annexes

5.2.1 Les budgets annexes gérés selon l'instruction de droit commun M14

5.2.1.1 Les zones d'activités

Ce BA retrace les opérations liées aux trente-deux zones d'activités en cours d'aménagement. Les activités économiques de Garazi-Baigorri en font l'objet d'un spécifique pour lequel ne demeure qu'un lot en cours de commercialisation.

Il a enregistré 2,871 M€ de dépenses d'aménagement en 2020. L'essentiel des recettes est lié aux ventes de terrains. En fonction des acquisitions et aménagements de terrains effectués et des cessions réalisées, ce budget bénéficie d'avances de la part du BP ou opère des remboursements vers celui-ci. Sur la période 2017-2020, le solde de ces flux financiers était de 87 000 € à rembourser au BP.

Au 31 décembre 2020, le BA affichait une dette de 22,6 M€, essentiellement constituée du stock d'avances à rembourser au BP (19,36 M€) mais également de 3,24 M€ d'emprunts bancaires. À cette dette, s'ajoutent les engagements hors bilan souscrits auprès de l'EPFL du Pays Basque, pour 1,45 M€. À la même date, le budget enregistrait 22,55 M€ de stock de terrains, soit un montant sensiblement équivalent à sa dette. Le rythme des ventes et le niveau des prix du foncier professionnel vont être un enjeu important pour la collectivité dans les années à venir.

5.2.1.2 Le CFA

Sur la période 2017-2020, les charges de fonctionnement, essentiellement composées de dépenses de personnel, ont été stables, à environ 1,1 M€ par an en moyenne.

Jusqu'en 2020, les ressources de ce budget étaient la taxe d'apprentissage (190 000 € par an en moyenne), des subventions de la région (591 000 € en 2019) et du BP (390 000 € par an). Depuis 2020, les régions n'interviennent plus dans le financement des CFA, qui perçoivent une part de la contribution à la formation professionnelle acquittée par les entreprises en complément de la taxe d'apprentissage. En 2020, les ressources fiscales sont ainsi passées de 148 000 € à 1,55 M€.

Alors que, jusqu'en 2019, le BA équilibrait ses dépenses et recettes de fonctionnement, le remplacement des contributions de la région et du BP par cette ressource fiscale nouvelle lui a permis de dégager une capacité d'autofinancement de 507 000 € en 2020.

5.2.1.3 La salle de spectacles d'Amikuze

Ce BA, dédié à l'exploitation de la salle de spectacle et de cinéma de Saint-Palais, est structurellement déficitaire du fait du remboursement des emprunts souscrits pour la construction d'une salle supplémentaire en 2012. Il bénéficie d'une subvention d'équilibre du BP, de 137 000 € en 2020.

5.2.2 Les budgets annexes des activités industrielles et commerciales

5.2.2.1 L'eau et l'assainissement

Les activités relatives à l'eau et l'assainissement font l'objet de sept BA distincts selon les modes de gestion. Les changements de périmètre au cours de la période examinée rendent difficile une analyse pluriannuelle. L'ensemble est équilibré et dégage une capacité d'autofinancement importante. Au 31 décembre 2020, l'encours de dette total était de 109,1 M€.

Tableau n° 18. Éléments financiers sur les budgets annexes « Eau » et « Assainissement »

	2018	2019	2020
<i>Eau</i>			
Produits de gestion courants	23 643 245 €	32 453 937 €	31 379 549 €
Charges courantes	14 326 897 €	21 282 929 €	26 143 286 €
CAF brute	11 623 169 €	11 002 592 €	6 727 105 €
Encours de dette au 31/12	31 922 601 €	30 999 978 €	27 744 470 €
Fonds de roulement	9 155 635 €	11 439 295 €	8 529 872 €
<i>Assainissement</i>			
Produit de gestion courants	31 210 637 €	34 991 399 €	8 429 045 €
Charges courantes	15 477 011 €	21 304 816 €	24 392 172 €
CAF brute	17 956 135 €	14 138 536 €	11 077 675 €
Encours de dette au 31/12	85 568 328 €	86 012 055 €	81 333 030 €
Fonds de roulement	10 638 174 €	20 214 023 €	11 391 456 €

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les différents budgets génèrent un fonds de roulement très important, soit en 2020 8,53 M€ pour les BA de l'eau et 11,39 M€ pour ceux de l'assainissement. L'importance de ce fonds de roulement s'explique par le niveau de capacité d'autofinancement mais également par leur faible niveau de consommation des crédits d'équipement.

5.2.2.2 Le port de plaisance d'Anglet

Les principales ressources d'exploitation du port sont les droits de place et la vente de carburant aux plaisanciers. Le budget est équilibré en fonctionnement et finance ses investissements par prélèvement sur son fonds de roulement et par sa capacité d'autofinancement. Des investissements importants (requalification du site), prévus dans les années à venir, devraient être financés par une subvention exceptionnelle du BP, pour un montant d'1 M€, et par une subvention de la région, à hauteur de 504 000 €.

5.2.2.3 La base de loisirs du Baïgura

Les principales ressources de ce budget sont les produits des navettes et les locations de matériels (67 000 € en 2020). Ses charges de fonctionnement ont été en moyenne de 142 000 € par an sur la période 2017-2020. Il bénéficie d'une subvention d'équilibre et de subventions d'équipement lorsque son programme d'investissement excède sa capacité de financement.

5.3 Synthèse

L'épargne brute dégagée par la CAPB de son cycle de fonctionnement (EBF) sur le BP connaît une progression annuelle moyenne apparente de 2,3 % sur la période contrôlée, mais diminue entre 2018 et 2020, conséquence de la croissance légèrement plus soutenue des charges par rapport aux produits de gestion (en moyenne annuelle entre 2017 et 2020, + 10,1 % pour les charges, contre + 8,55 % pour les produits).

L'augmentation des produits est portée par la dynamique des ressources fiscales, qui en sont devenues la première composante. L'évolution des compétences de l'agglomération s'est traduite par une diminution des attributions de compensation versées aux communes afin de pouvoir faire face aux nouvelles dépenses, notamment de personnel, qu'elle a prises en charge, expliquant la hausse des charges, tous postes confondus, et particulièrement des charges de personnel (+ 12 % en moyenne annuelle, + 5,5 % pour la seule année 2020). L'évolution de ces charges est en partie imputable à la progression des effectifs (+ 228 ETP), qui ne peut être parfaitement mise en regard des prises de compétences, même si la gestion de l'eau et de l'assainissement (+ 97 ETP) et le développement des services à la population (+ 30 ETP) en expliquent une large part. La chambre régionale des comptes recommande à cet égard à la CAPB d'ajuster plus précisément les emplois budgétaires aux emplois effectivement pourvus, ce à quoi s'est engagé l'ordonnateur, et d'harmoniser les données relatives aux ressources humaines. En tout état de cause, l'agglomération a honoré l'engagement pris avec l'État de contenir l'évolution des dépenses de fonctionnement à + 1,2 % par an, à la suite de la prise en compte des charges liées au processus d'harmonisation de compétences préexistantes.

La CAF brute suit globalement la courbe de l'EBF, en progression les deux premières années avant de subir une diminution marquée en 2019 et 2020. Cette évolution, conjuguée à la forte hausse du remboursement annuel du capital de la dette, année 2020 exceptée, conduit à une importante contraction de la CAF nette entre 2018 et 2019. Les ressources disponibles ainsi dégagées (56,9 M) ont contribué à financer près d'un tiers des investissements, d'un montant total de 181 M€, dont 43 % ont été permis par le recours à l'emprunt, le solde (20 %) provenant d'autres recettes (FCTVA, subventions d'investissement reçues, produits de cessions...) et de la mobilisation du fonds de roulement (5 %). Le niveau d'endettement de la CAPB a augmenté de 55 M€ sur la période, 24 M€ issus de la reprise de dettes contractées par les anciens EPCI, et reste soutenable, la capacité de désendettement de la communauté s'établissant à six ans au 31 décembre 2020.

6 L'INTÉGRATION INTERCOMMUNALE

6.1 Les compétences exercées par la CAPB

6.1.1 Un large spectre de compétences transférées à la CAPB, ayant permis une harmonisation de leur niveau sur le territoire

6.1.1.1 Un processus d'harmonisation des compétences mené durant deux années

Au cours des deux premières années de son existence, la CAPB s'est dotée d'un large panel de compétences, à travers un processus d'harmonisation « par le haut » de celles auparavant, en tout ou partie, exercées par les anciens EPCI.

La CAPB a été pourvue, dès sa création, des six blocs de compétences obligatoires, qu'exerçaient majoritairement les anciennes intercommunalités : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville, l'accueil des gens du voyage ainsi que la collecte et le traitement des déchets ménagers. La CAPB devait assurer la continuité des compétences optionnelles et facultatives antérieurement prises en charge par ces intercommunalités pendant au maximum un an pour les premières et deux ans pour les secondes. Les conseillers communautaires ont décidé, dans ces délais, de ne restituer aux communes que trois compétences mineures¹⁴⁵ et d'assumer l'intégralité des autres sur l'ensemble du territoire communautaire. Le processus d'harmonisation s'est achevé le 15 décembre 2018, aucune restitution d'autres compétences aux communes n'étant envisagée.

La CAPB s'est saisie, dès le début de l'année 2017, de l'aménagement numérique du territoire, mis en œuvre, à des degrés divers, par toutes les précédentes intercommunalités, ainsi que de la langue et de la culture basques, déjà soutenues, sous des formes variées, par plusieurs anciens EPCI.

Elle s'est dotée à la fin de la même année de l'ensemble des blocs de compétences alors optionnelles¹⁴⁶, qu'elle exerçait jusque-là, soit sur un périmètre limité à quelques communes (maisons de services au public) ou aux anciennes CA (voiries et parcs de stationnement), le cas échéant étendu à certaines CC fusionnées (protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie), soit sur un domaine (équipements culturels et sportifs) ou par des interventions (action sociale) hétérogènes.

Puis elle a pris, le 1^{er} janvier 2018, les compétences relatives à l'assainissement et l'eau (devenues obligatoires le 1^{er} janvier 2020) qu'elle exerçait jusqu'alors, en tout ou partie, sur le périmètre de sept anciennes intercommunalités. La CAPB s'est emparée, à la même date, en même temps que la GEMAPI devenait obligatoire, des missions relevant du « grand cycle de

¹⁴⁵ Le fauchage des accotements routiers aux communes de l'ancienne CC de Nive-Adour ; la fourrière animale et la lutte contre les espèces animales invasives aux communes de l'ancienne CA du Sud-Pays-Basque.

¹⁴⁶ Voiries et parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ; action sociale d'intérêt communautaire ; maisons de services au public.

l'eau »¹⁴⁷, domaine dans lequel elle agissait jusque-là sur le périmètre de cinq anciennes intercommunalités, le reste du territoire étant couvert par huit syndicats et l'intervention isolée de certaines communes. Enfin, elle a élargi, à la fin de l'année 2018, à l'ensemble de son territoire une série de compétences supplémentaires héritées des anciennes intercommunalités, qu'elle exerçait jusqu'à présent de manière disparate et sur des périmètres variables¹⁴⁸.

À ces compétences, se sont ajoutés la préservation du foncier agricole, l'alimentation saine et durable pour tous et le développement durable de la montagne basque à la fin de l'année 2018 et, en mars 2019, la langue et la culture occitanes gasconnes, représentées principalement sur la Côte-Basque-Adour, en Nive-Adour ainsi que dans les Pays-de-Bidache et d'Hasparren.

La CAPB exerce, au terme de ces évolutions, 61 compétences, qu'elle a regroupées en 21 politiques publiques. Outre les dix blocs de compétences obligatoires, la CAPB s'est saisie de l'intégralité des cinq blocs de compétences facultatives ainsi que de nombreuses compétences supplémentaires.

6.1.1.2 Une importante rationalisation de la carte syndicale

Les transferts de compétences réalisés durant les deux premières années suivant la création de la CAPB ont eu pour effet de faire converger, sur le territoire communautaire, des niveaux de compétences intercommunales auparavant disparates. Il en est résulté une importante rationalisation de la carte syndicale, avec la dissolution de vingt-neuf syndicats.

La CAPB a transféré l'exercice de certaines compétences à des syndicats mixtes, dont les quatre plus importants sont ceux du SCoT du Pays Basque et du Seignanx (cf. *infra*, 7.2.2.1), La Fibre64 en matière de réseaux et services numériques, Bil Ta Garbi pour la valorisation et le traitement des déchets ménagers et assimilés et le SMPBA pour l'organisation de la mobilité.

Par ailleurs, la CAPB a créé, à compter du 1^{er} janvier 2019, un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) pour son intervention en matière d'action sociale d'intérêt communautaire. La création de ce centre a conduit à la dissolution des trois CIAS préexistants¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Cette notion se réfère au cycle naturel de l'eau, par opposition au « petit cycle de l'eau », qui renvoie au cycle domestique de l'eau, relevant quant à lui de trois compétences obligatoires des CA (alimentation en eau potable, assainissement et eaux pluviales urbaines). Le « grand cycle de l'eau » correspond aux missions relatives à la préservation de la ressource en eau, énoncées par le I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, au sein desquelles se distinguent les compétences obligatoires composant la GEMAPI (1° de l'article : aménagement de bassins hydrographiques ; 2° : entretien et aménagement d'un cours ou plan d'eau ; 5° : défense contre les inondations et la mer ; 8° : protection et restauration des sites, écosystèmes aquatiques et zones humides) et celles facultatives hors GEMAPI. Parmi ces dernières, la CAPB s'est saisie de la lutte contre la pollution (6°), de la surveillance de la ressource en eau (11°) ainsi que de l'animation et de la concertation dans les domaines de la prévention du risque d'inondation, de la gestion et de la protection de la ressource en eau (12°).

¹⁴⁸ Opérations d'aménagement visant la mixité fonctionnelle, paysages et patrimoines caractéristiques du Pays basque, chemins de randonnées, activités d'enseignement supérieur ou artistique, de recherche et d'apprentissage, transition écologique et énergétique, coopération internationale, ingénierie communautaire aux territoires, contribution au service départemental d'incendie et de secours, crématoriums.

¹⁴⁹ Ceux du Pays de Bidache, de Garazi-Baigorri et de Soule-Xiberoa.

6.1.2 La politique linguistique et culturelle de la communauté

Parmi les nombreuses compétences transférées à la CAPB figure la politique linguistique et culturelle en faveur du basque et de l'occitan gascon, compétence partagée avec l'État, la région, le département et les communes, en application de l'article L. 1111-4 du CGCT.

Cette politique revêt une importance particulière pour la communauté, dont le premier pacte de gouvernance rappelait l'attachement au « *développement des langues et cultures basque et gasconne* ». Elle consiste notamment à promouvoir et utiliser les langues basque et gasconne dans le fonctionnement interne de la communauté ainsi que dans ses relations avec les habitants. Pour ce faire, la CAPB participe, aux côtés de l'État, de la région et du département, au groupement d'intérêt public Office Public de la Langue Basque (OPLB).

Les actions mises en œuvre comportent des outils d'appui aux communes afin de les accompagner dans la structuration d'une offre bilingue de services à la population. Ces actions prennent la forme soit de « contrats de progrès », conventions pluriannuelles assorties de feuilles de route annuelles, soit d'une aide à l'amorçage et au développement d'un service communal de langue basque pour les communes de plus de 10 000 habitants. La CAPB finançait, en 2021, vingt contrats (67 000 € par an en moyenne entre 2018 et 2020).

Ces actions prennent par ailleurs la forme de plans d'accompagnement des structures d'accueil de la petite enfance et de l'enfance afin de favoriser le développement d'établissements en tout ou partie bascophones.

La CAPB participe, dans ce cadre, au dispositif LEHA¹⁵⁰, qui accompagne des crèches publiques et privées, bilingues ou bascophones, par la prise en charge, totale ou partielle, des coûts de leur labellisation. Trois modèles d'accueil en langue basque peuvent être labellisés : un environnement bilingue dans lequel les parents choisissent le basque ou le français pour les échanges individuels (modèle « A »), un environnement intégralement bascophone (modèle « B ») ou un environnement bilingue dans lequel la moitié des professionnels s'adresse à l'enfant en basque et l'autre moitié en français (modèle « C »). Vingt-trois crèches étaient inscrites dans ce dispositif, dont huit bénéficient de l'accompagnement de la CAPB dans leur démarche de labellisation, pour un montant annuel proche de 79 000 € entre 2018 et 2020. Parmi ces crèches, quatre sont labellisées du modèle intégralement bascophone¹⁵¹.

La CAPB a également créé, en 2021, son propre dispositif de labellisation des établissements d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) bilingues et en langue basque¹⁵², dans le cadre duquel elle compense, en tout ou partie, les surcoûts générés par la mise en place de l'accueil linguistique. Aucune labellisation n'est à ce jour intervenue.

¹⁵⁰ « *Lehen haurtzaroaren euskarazko harrera* » (accueil de la petite enfance en langue basque).

¹⁵¹ Ohako à Biarritz, Luma à Bayonne, une section de douze places à la crèche Saint-Esprit de Bayonne et une section de douze places à la crèche Maitetxoak de Saint-Pée-sur-Nivelle.

¹⁵² Quatre modèles sont prévus : le modèle « Erdizka » (« le bilingue à parité »), qui prévoit que l'enfant bénéficie au minimum de 50 % de temps d'activité en *euskara* ; le modèle « Aldizka » (« en *euskara* autant que possible »), dans lequel la totalité des animateurs est bilingue et, lorsque les effectifs le permettent, les enfants bilingues sont réunis pour que les animations se déroulent entièrement en *euskara* ; le modèle « Taldeka » (« l'accueil en section bascophone »), où l'établissement propose le choix entre une section en langue basque et une section en français, les enfants bilingues et unilingues étant regroupés sur les temps d'accueil et de repas ; le modèle « Pilaka » (« l'accueil en établissement bascophone »), qui propose un accueil de loisirs en *euskara* tout au long de la journée.

Ces actions doivent se conformer aux exigences constitutionnelles, à savoir l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958, aux termes duquel « *la langue de la République est le français* », la garantie, par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, de la liberté de toute personne de « *parler, écrire et imprimer librement* » et l'appartenance des langues régionales « *au patrimoine de la France* » (article 75-1 de la Constitution). Il en ressort, pour le Conseil constitutionnel, que « *l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public* » et que « *les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage* »¹⁵³. L'utilisation de langues régionales ne doit constituer ni une obligation, ni un droit de l'usager opposable à l'administration. L'article 2 de la Constitution n'interdit toutefois pas « *aux collectivités territoriales, pour concourir à la protection et à la promotion des langues régionales, d'apporter leur aide aux associations ayant cet objet* »¹⁵⁴.

Le financement par la CAPB de la labellisation des établissements d'accueil de la petite enfance et de l'enfance à caractère immersif, c'est-à-dire exclusivement bascophone, doit se conformer à ces exigences constitutionnelles. Or dans le prolongement du Conseil d'État¹⁵⁵, le Conseil constitutionnel a considéré que l'enseignement d'une langue régionale sous la forme d'un enseignement immersif, « *méthode qui ne se borne pas à enseigner cette langue mais consiste à l'utiliser comme langue principale d'enseignement et comme langue de communication au sein de l'établissement* » méconnaissait l'article 2 de la Constitution¹⁵⁶. Cette décision, applicable au service public de l'enseignement, pourrait, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, se voir transposée aux services publics de l'accueil de la petite enfance ou de l'ALSH.

En tout état de cause, le développement de services bilingues ou immersifs ne devrait pas priver les familles qui le souhaitent d'un accueil en langue française, actuellement incompatible avec le mode de fonctionnement de certaines structures labellisées¹⁵⁷. Les conventions régissant le partenariat entre la caisse d'allocations familiales (CAF), l'OPLB, la mutualité sociale agricole et le département, à l'origine de la labellisation des crèches dans le cadre du dispositif LEHA, conditionnaient d'ailleurs l'accompagnement de la CAF à la labellisation des structures intégralement bascophones, à l'existence d'une offre suffisante pour répondre aux demandes des familles ne souhaitant pas d'accueil en langue basque¹⁵⁸. Au cours de la première évaluation de ce dispositif, en 2012, un manque de diversité dans les modèles linguistiques proposés avait été constaté¹⁵⁹. En 2016, après la 2^e évaluation, il était rappelé que

¹⁵³ Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, cons. 8.

¹⁵⁴ Décision n° 2021-818 DC du 21 mai 2021, *Loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion*, § 8.

¹⁵⁵ Conseil d'État, 29 novembre 2002, *Conseil national des groupes académiques de l'enseignement public, UNSA et autres*, n°s 248192 et 248204 et *SNES*, n°s 238653, 238655, 238681, 238710 et 240435.

¹⁵⁶ Décision n° 2021-818 DC du 21 mai 2021 précitée, § 19 et 20.

¹⁵⁷ Principalement les crèches et bases de loisirs labellisées ou en voie de labellisation selon les modèles respectivement « B » et « Pilaka », intégralement bascophones.

¹⁵⁸ Article 3 des conventions de 2009 et 2011 relatives à la structuration d'une offre de services en langue basque dans l'accueil collectif de la petite enfance, dont la validité a été prolongée jusqu'à la fin de l'année 2017.

¹⁵⁹ Sur les 14 établissements labellisés, dix étaient de modèle C et un de modèle B (les trois autres fonctionnant déjà en langue basque avant la création du dispositif), mais aucun de modèle A.

la poursuite du dispositif supposait qu'il « *ne conduise pas à écarter des familles ne souhaitant pas d'accueil en basque et qui ne trouveraient pas de solution alternative à proximité* »¹⁶⁰.

La chambre régionale des comptes n'a pas été en mesure de vérifier, malgré les observations des deux évaluations précitées, que les dispositifs de labellisation auxquels participe la CAPB ou qu'elle a initiés correspondaient au cadre constitutionnel précédemment rappelé, dès lors qu'ils n'offrent pas de garantie sur l'existence, à proximité du lieu de vie des familles, d'une alternative d'accueil en langue française.

La chambre rappelle en conséquence à la CAPB que sa politique en faveur du bilinguisme des établissements d'accueil de la petite enfance et de loisirs sans hébergement doit s'inscrire dans le cadre posé par l'article 2 de la Constitution, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel, et préserver une offre suffisante pour les usagers de ces services publics souhaitant un accueil exclusivement en français.

En réponse, le président de la CAPB a présenté les garanties qu'il estime avoir été apportées aux dispositifs de labellisation. Il s'agit, dans le cas de LEHA, des stipulations de la nouvelle convention partenariale, adoptée en février 2022, relatives à la conditionnalité de la participation de la CAF à la labellisation d'un établissement en modèle immersif et l'obligation du gestionnaire d'un établissement bilingue, « *au cas où un parent ne souhaiterait pas que son enfant soit accueilli en bilingue, [de] s'assurer que les échanges avec le référent francophone soient privilégiés, et que des activités de substitution en français soient proposées, sous réserve des possibilités de respecter les taux d'encadrement fixés réglementairement* ». Dans le cas des ALSH, la délibération du conseil communautaire exige du comité chargé de statuer sur une demande de labellisation qu'il vérifie « *l'existence d'une offre dans les différentes langues garantissant la libre adhésion des familles* ». Par ailleurs, l'ordonnateur a fait valoir que ces dispositifs s'inscrivaient « *dans la continuité des modèles pédagogiques proposés dans l'enseignement en langue basque dans les filières publiques, privées confessionnelles et privées associatives sous contrat* ».

La CAF des Pyrénées-Atlantiques, qui a confirmé la poursuite du partenariat avec la CAPB après un travail préparatoire débuté en 2020, a indiqué que sa participation était conditionnée à l'intégration d'un volet évaluatif, la réaffirmation de principes comme le respect du choix des parents, l'égalité de traitement et la non-discrimination et la programmation d'un nouveau terme conventionnel à la fin de l'année 2022.

La prise de ces compétences s'est accompagnée de la reconnaissance officielle, par la CAPB, du basque et de l'occitan gascon comme langues du territoire, aux côtés du français. Les prises de parole dans ces langues régionales au sein des instances communautaires sont encouragées. En l'état des normes et de la jurisprudence constitutionnelles précitées, « *l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public* » mais « *l'article 2 de la Constitution n'interdit pas l'utilisation de traductions* »¹⁶¹. La loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française prescrit ainsi l'usage du français dans les services publics, sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public, sans proscrire l'utilisation d'autres langues, notamment régionales, à condition qu'elles fassent l'objet d'une traduction en français. En n'autorisant l'expression en

¹⁶⁰ Inspections générales de l'administration, des affaires culturelles et de l'éducation nationale, *Rapport d'évaluation de l'Office Public de la Langue Basque*, août 2016, p. 76.

¹⁶¹ Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999 précité, cons. 8.

langue basque ou gasconne qu'« à la condition que [les] interventions soient immédiatement traduites en français », le règlement intérieur du conseil communautaire paraît conforme au droit.

6.1.3 Un exercice intégré des compétences toutefois incomplet

L'ambition affichée par la CAPB à travers les nombreuses compétences dont elle s'est dotée ne s'est pas pleinement concrétisée, faute d'un exercice parfaitement intégré de la totalité d'entre elles.

6.1.3.1 Une définition inachevée de l'intérêt communautaire

En témoigne, d'abord, l'exercice de plusieurs compétences, qui se trouve subordonné à un intérêt communautaire dont la définition est soit restrictive, soit partielle, et revêtant, pour l'une d'entre elles, un caractère provisoire.

Dans la mesure où elle conditionne l'exercice effectif par l'intercommunalité d'une compétence, la définition de l'intérêt communautaire associée à celle-ci implique de définir avec précision les besoins à satisfaire et d'en justifier la prise en charge intercommunale par des critères objectifs (financiers, physiques, géographiques, quantitatifs, qualitatifs...). Si la CAPB a procédé, à la fin du délai de deux ans suivant sa création comme le prévoit la loi, à la reconnaissance de l'intérêt communautaire lorsque c'était nécessaire, celle-ci ne se réfère pas, pour trois compétences, à des critères objectifs : la voirie, les équipements culturels et sportifs et l'action sociale.

6.1.3.1.1 La voirie et les parcs de stationnement

En matière de voirie et parcs de stationnement, la définition de l'intérêt communautaire intervenue le 15 décembre 2018 n'a pu complètement aboutir.

La CAPB a reconnu d'intérêt communautaire, de manière pérenne, les voies et parcs de stationnement au sein des zones d'activités économiques et d'aménagement concerté et des opérations d'aménagement communautaires, les voies communales supportant la circulation d'un service de transport collectif en site propre (TCSP), le « Tram'Bus »¹⁶², ainsi que les parcs de stationnement liés à la mobilité intermodale (parcs relais, parkings de covoiturage, etc.).

Elle avait également déclaré d'intérêt communautaire, seulement pour une durée de six mois, les voies héritées de la Côte-Basque-Adour, soit 81,3 km environ de voies que le district BAB jusqu'en 1999, puis la communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (CABAB) en 2000, devenue ACBA en 2001, avaient déclarées d'intérêt communautaire « comme structurantes et assurant une continuité et un maillage du réseau intercommunal ». Le président de la CAPB a toutefois indiqué que seuls 62,1 km de voiries étaient concernés, et

¹⁶² L'article L. 5216-5 du CGCT dispose que la circulation d'un service de TCSP sur le territoire d'une agglomération couverte par un plan de mobilité, ce qui était le cas de l'ACBA, entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents.

non 81,3 km, 19,2 km d'une route départementale non déclassée ayant été déclarés à tort d'intérêt communautaire.

Une certaine confusion régnait sur les modalités d'exercice de cette compétence avant la création de la CAPB¹⁶³. Si les statuts de l'ancienne agglomération prévoyaient que sa compétence sur la voirie d'intérêt communautaire (VIC) s'exercerait « *par convention avec les collectivités domanialement concernées* » (Anglet, Bayonne et Biarritz), l'intervention communautaire en matière d'entretien se limitant « *au gros entretien en conservant aux collectivités concernées l'entretien courant* », la chambre régionale des comptes n'a pas été en mesure de clarifier la répartition précise des compétences entre ces communes et l'ancienne intercommunalité, en l'absence de convention l'ayant formalisée. Pour le président de la CAPB, « *même si l'ACBA n'a pas formellement conventionné avec les communes pour définir précisément le gros entretien et l'entretien courant, l'état de l'art [était] clair à ce sujet. Les interventions ponctuelles ne redonnant pas de valeur au patrimoine routier, comptées en fonctionnement (point à temps, curage de fossés, etc.), [relevaient] de l'entretien courant. Les interventions destinées à remettre en état le patrimoine routier et lui redonnant donc sa valeur patrimoniale initiale, comptées en investissement (en particulier le renouvellement de couches de roulement), [relevaient] du gros entretien* ».

La CAPB a choisi d'exercer sa compétence provisoire sur ces voies en confiant également la gestion de leur entretien courant aux trois communes concernées, « *le temps que soient déterminées les modalités opérationnelles, techniques et financières de l'exercice de [cette] compétence* ». Cette délégation de gestion, tentative louable de formalisation de « pratiques » anciennes et indécises, appelle plusieurs observations.

Régie par une première convention de gestion de services signée en décembre 2018, pour une durée de six mois, sur le fondement de l'article L. 5215-27 du CGCT, cette délégation ne visait que les opérations d'entretien courant, à l'exclusion de tout investissement. Circonscrite à une partie de la compétence relative à la VIC, elle confiait à la CAPB la réalisation des investissements nécessaires sur ces voies.

La portée de ces conventions, « *sans impact financier* », interroge. Compétentes pour procéder à l'essentiel des travaux d'entretien ou de réparation des voies au nom et pour le compte de la CAPB, les communes devaient mandater les dépenses correspondantes. Ces dernières ne pouvaient donner lieu ni à rémunération, ni à compensation immédiate, mais devaient être prises en compte, au terme de la délégation, dans le calcul de leurs attributions de compensation, si la CAPB confirmait le caractère communautaire de ces voies. La chambre régionale des comptes n'a pas été en mesure de déterminer le montant des dépenses supportées par ces communes durant cette période, seule celle d'Anglet ayant communiqué les siennes (423 000 €). Elles n'ont pas donné lieu à compensation. De surcroît, les stipulations relatives aux comptes rendus trimestriels d'information sur les opérations d'entretien réalisées et au rapport d'activité n'ont pas été appliquées, sauf par cette commune.

¹⁶³ L'annexe aux statuts de la CABAB, adoptés par la délibération n° 5 du conseil du district du 17 décembre 1999, prévoyait que l'intervention communautaire en matière d'entretien se limiterait « *au gros entretien en conservant aux collectivités concernées l'entretien courant* » par convention avec celles-ci. La commission locale de transfert de charges avait quant à elle proposé en 2000 que la CABAB « *continue à entretenir le boulevard du B.A.B et la bretelle d'Aritxague jusqu'à ce que le prolongement du boulevard soit réalisé* » et le réexamen « *de la question de la maîtrise d'ouvrage de l'entretien sur la partie ancienne, lorsque ce prolongement sera fonctionnel* ».

Ces conventions ont été suivies par la signature de nouvelles, pour une durée de dix-huit mois courant jusqu'à la fin de l'année 2020. Toutes ont été signées postérieurement à leur entrée en vigueur. Globalement identiques aux premières, elles mettaient cependant expressément à la charge de la CAPB les investissements. Ces secondes conventions, dont deux seulement, avec Bayonne et Biarritz, ont été effectivement signées, étaient cependant irrégulières, ni leur signature, ni la prolongation de la reconnaissance de l'intérêt communautaire des voies qui en étaient l'objet n'ayant été autorisées par le conseil communautaire. Elles ne semblent pas avoir été exécutées et n'ont justifié aucun flux financier. Les seules dépenses d'investissement sur ces voies durant la période contrôlée ont été réalisées par Anglet et Bayonne, avec la participation de la communauté sous la forme de fonds de concours, en vertu du VI de l'article L. 5216-5 du CGCT.

Les engagements présentés au conseil communautaire en décembre 2018 au moment de la définition de l'intérêt communautaire attaché à l'exercice de cette compétence n'ont pas été respectés. La CAPB avait alors renvoyé l'achèvement de cette définition à l'issue d'un « *travail approfondi d'expertise technique et financière sur les modalités d'exercice de la compétence* », sur lequel le conseil communautaire devait délibérer, puis à l'arrêt du contenu du plan de mobilité. Le conseil communautaire ne s'est pas prononcé sur l'issue de ce travail de réflexion, dont la chambre régionale des comptes n'a d'ailleurs pas été en mesure d'apprécier le contenu.

En définitive, la poursuite, provisoire et incomplète, de l'intérêt communautaire reconnu aux voies héritées de l'ACBA s'est opérée au détriment des communes d'Anglet et de Bayonne, lesquelles ont supporté des dépenses d'investissement qui auraient dû être intégralement prises en charge par la CAPB, l'octroi de fonds de concours étant insuffisant.

La chambre régionale des comptes observe qu'au préjudice financier potentiel pour ces communes s'ajoute un recul en 2021 de l'intégration intercommunale, avec la fin de l'intérêt communautaire d'une partie de ces voies, pourtant structurantes sur le plan de la circulation routière au nord de la côte basque. Selon le président de la CAPB, « *il est prévu que la situation soit régularisée en 2022, sous réserve de confirmer le classement en VIC de la CAPB de tout ou partie des VIC de l'ex-ACBA et de tenir dès lors une CLECT sur l'entretien courant avec les communes de Bayonne, Anglet et Biarritz* ». Dans l'intervalle, la CAPB doit actualiser la liste qu'elle tient des VIC au titre du service de TCSP afin d'y intégrer celles qui, parce qu'elles étaient aussi d'intérêt communautaire de l'ACBA, n'y figuraient pas au moment où le conseil communautaire s'est prononcé en 2018. L'ordonnateur a indiqué que l'actualisation serait réalisée lorsque le conseil communautaire statuerait définitivement sur les contours de cette compétence.

6.1.3.1.2 Les équipements culturels et sportifs

Pour les équipements culturels et sportifs, le caractère incomplet du diagnostic sur le parc existant a conduit la CAPB à dresser une liste d'équipements reprenant ceux hérités des anciens EPCI. Elle envisage la reconnaissance ultérieure de nouvelles structures d'intérêt communautaire à travers l'élaboration de schémas des équipements culturels et sportifs « *de rayonnement intercommunal, a minima à l'échelle d'un pôle territorial, appréciés selon l'origine géographique de leurs publics et usagers* »¹⁶⁴ (cf. *infra*, 7.2.3.1).

¹⁶⁴ Délibération du conseil communautaire n° 6 du 15 décembre 2018.

Parmi les équipements culturels, a été reconnu d'intérêt communautaire, avant même qu'il soit défini, le conservatoire à rayonnement régional Maurice Ravel-Pays Basque.

Dans le domaine sportif, les activités aquatiques revêtent une importance particulière pour l'attractivité du Pays basque puisque huit des dix-neuf piscines publiques existantes ont été déclarées d'intérêt communautaire, exclusivement dans le rétro-littoral et l'arrière-pays, dans l'attente de la définition d'un schéma des équipements aquatiques, faisant toujours défaut à la fin du premier semestre 2021, échéance pourtant annoncée de son adoption. Le président de la CAPB a toutefois indiqué que ce schéma et la définition des critères de qualification de l'intérêt communautaire des équipements aquatiques étaient en cours de finalisation et seraient suivis de l'élaboration du schéma des autres équipements sportifs, sur la base des travaux de la conférence régionale du sport, engagés en 2021.

Malgré tout, le conseil communautaire a reconnu d'intérêt communautaire, à trois reprises ces deux dernières années, la réalisation de nouveaux équipements (salles omnisports d'Amikuze à Saint-Palais, de Saint-Étienne-de-Baïgorry et de Tardets-Sorholus), en se fondant sur « *la fréquentation attendue, (...) le rayonnement de [ces] équipement[s] sur le territoire de plusieurs communes, [leur] dimensionnement pour répondre aux attentes d'un territoire élargi et [leur] caractère intrinsèquement intercommunal* »¹⁶⁵, autant de critères qui ne figuraient pas dans la délibération de décembre 2018 procédant à la définition de l'intérêt communautaire.

En réponse aux observations provisoires, le président de la CAPB, après avoir souligné la complexité d'un tel exercice sur un territoire de la taille et aussi hétérogène que celui de l'agglomération, a rappelé la liberté dont disposait le conseil communautaire pour fixer les critères de l'exercice communautaire de certaines compétences et les faire évoluer dans le temps. Il estime que les équipements culturels et sportifs reconnus d'intérêt communautaire avant ou après la fixation de ces critères l'ont été en cohérence avec ceux énoncés dans la délibération de principe de décembre 2018. La chambre, qui ne méconnaît pas ces difficultés ni la souveraineté de l'organe délibérant dans ce domaine, relève toutefois que, en matière culturelle et sportive, cet exercice est inachevé, comme l'attestent l'inaboutissement des schémas d'équipement et le caractère ponctuel des reconnaissances auxquelles il est procédé, sans révision des critères de principe fixés en 2018.

6.1.3.1.3 L'action sociale

L'action sociale présente une situation plus contrastée.

À la suite d'une analyse approfondie des besoins sociaux du territoire, la CAPB a élaboré un projet de cohésion sociale, dont il résulte une liste précise d'actions et d'orientations identifiées comme d'intérêt communautaire en matière de développement social, réalisées par l'agglomération elle-même (enfance, jeunesse et santé) ou le CIAS (autonomie et précarité). En revanche, les services sociaux d'intérêt communautaire se limitent, pour l'essentiel, à ceux préexistant à la fusion, sans prise en compte d'autres critères objectifs, notamment pour les établissements d'accueil des jeunes enfants. Si le développement social (prévention) relève de l'intérêt communautaire à l'échelle de la totalité de l'EPCI, la gestion des services (prestations sociales) ne ressort de l'intérêt communautaire que pour la partie intérieure du Pays basque (petite-enfance et enfance, autonomie et précarité), le reste du territoire étant couvert par les

¹⁶⁵ Délibérations du conseil communautaire n^{os} 37 du 26 septembre 2020, 27 du 20 mars 2021 et 7 du 19 juin 2021.

interventions des communes et de leurs centres d'action sociale (CCAS). Chargé de « *la réalisation d'actions et de projets relevant du développement social dans les champs de l'autonomie et de la précarité à l'échelle de l'ensemble du Pays basque* », le CIAS gère les services d'aide à domicile, de portage de repas à domicile, d'épicerie sociale et d'aide administrative aux communes pour la gestion des domiciliations et la réalisation de dossiers d'aide sociale sur un périmètre limité aux anciennes communautés de communes de Soule-Xiberoa, du Pays de Bidache, de Garazi-Baigorri, d'Iholdi-Oztibarre, d'Amikuze et d'Hasparren¹⁶⁶.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a fait valoir la pertinence de la ligne de partage des compétences en matière d'action sociale, définie au regard de critères territorialisés, la gestion des services exigeant, à la différence du développement social, une mise en œuvre au niveau territorial le plus pertinent. Il a ainsi été tenu compte, pour la gestion de ces services, de leur structuration préexistante, dans le Pays basque intérieur, autour des trois anciens CIAS ou de leur absence dans les communes les plus rurales. Sur ces territoires, les services réorganisés autour du CIAS représentent souvent les seuls disponibles pour leurs usagers, contrairement aux zones urbaines et péri-urbaines, marquées par une pluralité de prestataires.

6.1.3.1.4 Conclusion

Sans méconnaître la difficulté, pour un EPCI comme la CAPB, de définir l'intérêt communautaire associé à l'exercice de certaines compétences, l'étendue et l'hétérogénéité de son territoire rendaient encore plus incontournable le recours à des critères objectifs, suffisamment précis et clairs, le cas échéant territorialisés, pour tracer une ligne de partage nette entre les compétences communales et intercommunales. Tel n'a pas été le cas pour certaines des compétences pour lesquelles cet exercice devait être réalisé. Le caractère partiel, restrictif ou provisoire de la définition retenue contraste avec l'ambition exprimée par l'agglomération en matière de développement et d'aménagement de son territoire. En outre, l'absence d'effort d'objectivation des critères de délimitation des domaines, équipements ou services d'intérêt communautaire freine la bonne compréhension du cadre d'intervention de l'intercommunalité, et a des conséquences en termes de convergence tarifaire (cf. *infra*, 7.3.2). La CAPB se doit donc de parfaire cet exercice.

L'ordonnateur estime au contraire que les efforts entrepris afin de mener à bien ce travail de définition, par nature évolutif et complexe sur un territoire comme celui du Pays basque, « *montrent l'ambition de la CAPB pour un développement et un aménagement de son territoire, empreints de solidarité* ». Il s'est toutefois engagé à le poursuivre dans le domaine des VIC et pour les équipements culturels et sportifs.

Recommandation n° 7 : Parachever le travail de définition des voies et parcs d'intérêt communautaire et objectiver les critères de délimitation des équipements reconnus d'intérêt communautaire dans les domaines culturel et sportif.

¹⁶⁶ Article 2 des statuts du CIAS Pays basque.

D'autres compétences de la CAPB, qui ne nécessitaient pas la définition d'un intérêt communautaire, s'exercent diversement, en raison de la grande hétérogénéité des situations préexistantes à la fusion, de la complexité des transferts d'équipements à réaliser et de l'impossibilité de bouleverser à brève échéance les contrats hérités des précédentes structures gestionnaires.

Tel est le cas en matière d'alimentation en eau potable et d'assainissement, compétences dont l'exercice n'est pas encore harmonisé sur l'ensemble du territoire. Cette situation explique la connaissance encore partielle dont dispose la communauté sur les infrastructures et réseaux, ainsi que l'absence de formalisation d'une programmation pluriannuelle des investissements, même si une première cartographie de ceux à réaliser prioritairement est en cours.

Dans ce domaine, la CAPB a entrepris un important travail d'harmonisation des modes de gestion des services, en structurant son intervention administrative, technique et opérationnelle en secteurs géographiques.

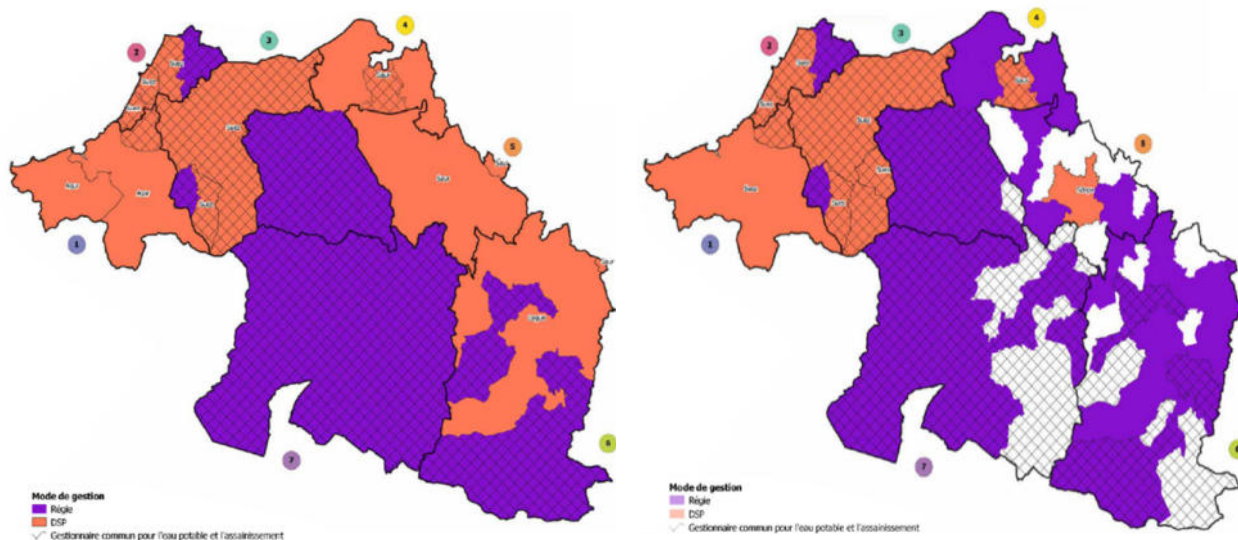
Secteurs

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7

98

La CAPB a hérité d'une grande diversité de modes de gestion, en gestion directe ou externalisée, reposant, dans le second cas, sur une pluralité de contrats de délégation de service public (DSP) aux caractéristiques propres. Cette situation a justifié, la première année, la signature d'une cinquantaine de conventions de gestion avec les communes gérant la plupart du temps le service en régie, afin de garantir sa continuité. Deux modes de gestion – la régie pour un tiers de la population, la gestion déléguée pour les deux-tiers – coexistent aujourd'hui sur le territoire communautaire et, parfois, au sein d'un même secteur.

Carte n° 4 : Modes de gestion de l'eau potable et de l'assainissement au sein de la CAPB



Source : rapport d'annuel 2019 sur le prix et la qualité des services publics de l'eau et de l'assainissement, pp. 22 et 30

La CAPB ne recherche pas l'uniformisation des modes de gestion de ces services mais, lorsque les caractéristiques du territoire et des usagers le justifient, une convergence tarifaire totale d'ici à 2026 (cf. *infra*, 7.3.5). Trois communes de Haute-Soule (Sainte-Engrace, Larrau et Licq-Athérey), aux « *spécificités techniques et géographiques* »¹⁶⁷, bénéficient toutefois d'une délégation de compétence, autorisée par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Compte tenu de la disparité des conditions dans lesquelles ces compétences étaient auparavant exercées, l'absence d'harmonisation immédiate de leurs modes de gestion n'appelle pas d'observation. En revanche, le principe d'égalité d'accès au service public et de traitement des usagers devant ce service implique, à échéance des contrats en cours, une harmonisation de ces modes de gestion afin de parvenir à celle des prix (cf. *infra*, 7.3.3). La jurisprudence administrative n'admet de dérogation à ce principe que s'il existe entre les usagers des différences de situation en relation directe avec le service assuré ou lié à des sujétions imposées ou subies par l'utilisateur du service ou si une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service le commande¹⁶⁸. Les caractéristiques différentes de

¹⁶⁷ Délibération du conseil communautaire n° 29 du 20 mars 2021.

¹⁶⁸ CE, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, n°s 88032 et 88148.

réseaux, notamment en raison de contraintes géographiques¹⁶⁹, pourraient justifier l'absence d'harmonisation des modes de gestion dans le cas des trois communes de Haute-Soule précédemment mentionnées. Le président de la CAPB a confirmé que celle-ci travaillait à l'harmonisation du prix de l'eau.

6.1.3.3 Des transferts de compétences inaboutis

En outre, le transfert de plusieurs compétences est à ce jour inabouti, faute de s'être accompagné de l'évaluation des charges associées ou du transfert des ouvrages et personnels afférents ou des pouvoirs de police du maire liés à la réglementation de l'activité concernée. Si les prises de compétences se sont souvent accompagnées de la mise à disposition à titre gratuit, par les communes, des équipements, biens et services publics nécessaires à l'exercice de ces compétences ainsi que du transfert des droits et obligations qui y sont attachés¹⁷⁰, ce processus n'a pas été mené à son terme.

L'exercice plein et entier des compétences relatives au « grand cycle de l'eau » (lutte contre la pollution, surveillance de la ressource en eau...) demeure ainsi subordonné au transfert des ouvrages communaux de prévention des inondations et à l'évaluation des charges liées à la gestion des milieux aquatiques pour les communes dont les actions n'étaient auparavant pas portées par un syndicat, évaluation qui aurait dû intervenir avant octobre 2018. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'une étude était actuellement menée pour déterminer les transferts nécessaires et confirmé qu'il serait procédé à l'évaluation des charges transférées, tout en soulignant que le délai imparti par la loi pour mener à bien cet exercice, peu compatible avec sa complexité, aurait mérité d'être modulé par le législateur selon la nature des compétences transférées et la complexité des évaluations à réaliser.

En matière de mobilité, le transfert de la compétence au SMPBA ne s'est pas accompagné du transfert à ce syndicat du personnel de la CAPB. Aux termes d'une convention de mise à disposition, conclue en 2011 et renouvelée en 2019, les services administratifs du syndicat sont demeurés intégrés à la communauté. Comme le relevait la chambre dans son rapport d'observations définitives sur la gestion du syndicat en 2020, le SMPBA ne dispose pas d'un personnel propre contrairement à ce que prévoit l'article L. 5211-4-1 du CGCT, applicable à un syndicat mixte « fermé ». Ce transfert, qui favoriserait la rationalisation des procédures de gestion, apparaît d'autant plus justifié que les agents affectés à la direction générale adjointe « Mobilités » de la CAPB étaient tous, en 2019, mis à la disposition du syndicat, majoritairement pour la totalité de leur temps de travail.

Par ailleurs, tous les transferts de compétences ne se sont pas accompagnés du transfert, de plein droit, des pouvoirs de police spéciale des maires afin d'en réglementer les activités

¹⁶⁹ CE, 26 juillet 1996, *Association Narbonne Libertés*, n^{os} 130363 et 130450.

¹⁷⁰ Conformément aux articles L. 1321-1 et L. 1321-2 et au I de l'article L. 5211-4-1 du CGCT.

concernées¹⁷¹, pourtant importantes pour la vie locale¹⁷². Le président de la CAPB a justifié la situation par la prise en compte de l'organisation locale préexistant à la fusion, de la capacité, technique et financière, de l'agglomération à exercer tous ces pouvoirs sur un territoire aussi vaste et les vetos locaux à un tel exercice unifié, ce qui ne prive pas la CAPB de la possibilité d'édicter des règlements.

6.1.3.4 Le maintien de politiques touristiques municipales

Enfin, l'intégration n'est pas complète dans le domaine du tourisme, compétence pourtant stratégique pour un territoire comme le Pays basque, même si cette situation résulte de dérogations permises par la loi¹⁷³.

La CAPB est dotée, depuis sa création, de l'animation touristique, partagée avec ses communes membres, mais surtout de la compétence obligatoire relative à la promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme. L'exercice de cette compétence est unifié sur les 152 communes de l'agglomération qui ont consenti, en 2017, à l'institution d'une taxe de séjour communautaire unique et à la création, en 2018, d'un office de tourisme unique, l'office de tourisme Pays basque¹⁷⁴. Pour les six autres communes restantes, parmi les plus touristiques du territoire et bénéficiaires du statut de « stations classées de tourisme », cinq (Anglet, Biarritz, Bidart, Cambo-les-Bains et Hendaye) ont souhaité conserver cette compétence ainsi qu'une taxe de séjour communale. Bayonne, enfin, se trouve dans une situation singulière : si elle a transféré la compétence à la CAPB, elle continue de percevoir la taxe de séjour et est couverte par un office de tourisme communautaire à vocation communale¹⁷⁵.

Le champ d'intervention de l'office de tourisme communautaire ne se limite pas aux compétences minimales que lui confie l'article L. 133-3 du code du tourisme (accueil et information des touristes, promotion touristique du territoire et coordination des interventions des partenaires du développement touristique local) mais s'étend aux autres missions facultatives prévues par cet article, principalement l'accompagnement et la formation des acteurs du tourisme, la gestion des équipements touristiques et de la taxe de séjour, la

¹⁷¹ À la suite notamment des oppositions formulées par plusieurs communes, le président de la CAPB a renoncé à exercer ses pouvoirs de police dans quatre des six domaines pour lesquels un transfert de plein droit des prérogatives des maires est en principe prévu (règlementation des aires d'accueil et terrains de passage des gens du voyage, police de la circulation et du stationnement sur les voiries communautaires, délivrance des autorisations de stationnement aux exploitants de taxi et police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations). Dans deux autres domaines (assainissement et collecte des déchets ménagers), il exerce les pouvoirs de police spéciale sur la quasi-totalité du territoire communautaire, à l'exclusion de 4 communes dans le premier cas (Anglet, Bidart, Saint-Jean-de-Luz et Larrau) et de 5 dans le second (les mêmes et Bayonne).

¹⁷² Ces transferts sont prévus au A du I de l'article L. 5211-9-2 du CGCT.

¹⁷³ À la suite de loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui, en même temps qu'elle avait confié de plein droit aux EPCI à fiscalité propre la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme, avait permis à l'EPCI, sur sa décision, de maintenir, sur le territoire des communes bénéficiant du statut de « station classée de tourisme », des offices de tourisme distincts, à rayonnement communal mais gérés et financés par l'intercommunalité, la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne a expressément permis à ces communes, cette fois sur leur propre décision, de conserver la promotion du tourisme et d'extraire leur office de tourisme de la gestion intercommunale.

¹⁷⁴ Les offices auparavant communaux ont été transformés en bureaux d'information de l'office de tourisme intercommunal.

¹⁷⁵ Possibilité permise par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

commercialisation de la destination (visites, hébergements, produits, spectacles...) et l'observation du tourisme¹⁷⁶.

Dans son rapport d'orientations budgétaires pour 2021, la CAPB fait état de sa volonté de renforcer les synergies dans le domaine touristique, par « *la définition d'un plan d'actions mutualisées avec l'ensemble des offices de tourisme communautaires et communaux* ». Son objectif est également d'élaborer un projet touristique de territoire.

6.1.4 Un recours limité et partiel aux mutualisations

La mutualisation intercommunale, qui peut prendre des formes diverses et se déployer en dehors des compétences exercées, constitue un autre indicateur du niveau d'intégration communautaire. Or, la CAPB, qui ne s'est pas dotée d'un schéma de mutualisation ni n'a établi de rapport relatif aux mutualisations de services, n'a mis en place que deux services communs, au périmètre géographique limité et en partie hérités de ceux préexistant à la fusion.

6.1.4.1 L'instruction des autorisations du droit des sols

Le principal service commun est dédié à l'instruction des autorisations du droit des sols (permis de construire, permis d'aménager, déclaration préalable et certificats d'urbanisme), les maires demeurant l'autorité compétente pour délivrer ces autorisations d'urbanisme, en l'absence de délégation de cette compétence au président de la CAPB¹⁷⁷.

Ce service, relevant de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, est issu de la fusion et de l'extension des services communs mis en œuvre par trois anciens EPCI avant la création de la CAPB. Principalement situées dans le rétro-littoral ou l'arrière-pays, cent communes, dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu leur conférant la compétence en matière d'application du droit des sols, ont sollicité leur adhésion à ce service. D'autres municipalités (dix), essentiellement du littoral, ont préféré conserver l'instruction de ces autorisations, l'une d'entre elles, Arancou, ayant confié ce travail à l'Agence publique de gestion locale (APGL) des Pyrénées-Atlantiques¹⁷⁸. Les quarante-huit communes restantes, globalement situées à l'intérieur des terres, ne disposent pas à ce jour de document d'urbanisme, la CAPB ne pouvant donc instruire leurs autorisations qui ressortissent à l'État.

Le coût de ce service, d'un montant en 2020 de 694 000 €, auparavant pris en charge par les EPCI, est, depuis la fusion, supporté à parts égales par la CAPB et les communes bénéficiaires, en fonction du nombre d'actes instruits, pondérés par leur degré de complexité. La communauté finance toutefois les acquisitions (matériels, logiciels...). Le service, régi par une convention signée avec chaque commune, est organisé en trois secteurs géographiques (Littoral et Labourd Ouest, Labourd Est et Amikuze-Basse-Navarre-Sud-Soule).

¹⁷⁶ L'accompagnement des hébergeurs dans leur démarche de classement et le classement des meublés de tourisme, la formation, le conseil et l'accompagnement des prestataires touristiques, la gestion et la vente de produits en boutique, les visites guidées, la gestion d'équipements touristiques d'intérêt communautaire, la gestion de la billetterie, la régie publicitaire, l'observatoire touristique, le conseil et l'accompagnement dans le développement de projets touristiques, la commercialisation ainsi que la gestion et l'animation de la taxe de séjour.

¹⁷⁷ Cette délégation est permise par l'article L. 422-3 du code de l'urbanisme.

¹⁷⁸ En vertu de l'article R. 423-15 du même code.

6.1.4.2 Le système d'information géographique

Un second service commun est consacré au système d'information géographique, chargé d'acquérir et de gérer des bases de données géographiques pour les douze communes de l'ancienne communauté d'agglomération Sud-Pays-Basque.

6.1.4.3 D'autres démarches de mutualisation de portée limitée

Les autres démarches de mutualisation, faiblement intégratives, résultent principalement d'un groupement d'achat d'électricité, constitué en 2019, dans le prolongement d'un précédent de l'ACBA, et concernent cinq communes (Anglet, Bayonne, Biarritz, Bidart et Ostabat-Asme), certains de leurs satellites et le syndicat mixte Bil Ta Garbi, ou de mises à disposition limitées d'agents, ascendantes ou descendantes.

À ces démarches s'ajoute la mise à disposition des communes membres de services d'aide à l'ingénierie dans les domaines de l'aménagement et du développement territorial (service gratuit d'accompagnement à la formalisation, au montage et au suivi de projets structurants sous maîtrise d'ouvrage communale), pour l'accessibilité universelle du territoire (mutualisation de l'accueil téléphonique et physique des personnes sourdes et malentendantes), en matière fiscale (observatoire fiscal) ou dans le champ des services numériques, où le syndicat La Fibre64 permet à 110 communes d'accéder à certaines prestations (mise en conformité avec le règlement européen sur la protection des données personnelles, dématérialisation de la commande publique et des envois au contrôle de légalité, inclusion numérique...).

La faiblesse de la démarche entreprise en matière de mutualisations, en particulier des services supports, interpelle, comme l'absence de schéma ou de rapport dans ce domaine, même si le législateur a supprimé l'obligation d'en établir à la fin 2019. L'ordonnateur explique cette situation par les spécificités de son territoire, vaste, hétérogène et dépourvu de ville centre, ainsi que la difficulté à mener, en même temps, l'harmonisation des compétences et la mutualisation des moyens, la première constituant un préalable à la seconde. Cet argument, valable pour les politiques publiques qui ne seraient pas encore stabilisées dans leur périmètre, ne vaut toutefois plus pour celles qui le sont et, en tout état de cause, pour les fonctions support, utiles quelles que soient les compétences exercées, harmonisées ou non.

La chambre régionale des comptes rappelle l'intérêt d'une telle démarche non seulement pour la concrétisation du projet communautaire mais aussi pour l'amélioration du service rendu à la population, notamment par la réalisation d'économies d'échelle sur les dépenses de fonctionnement et le renforcement de la qualité des fonctions support. Elle invite donc la CAPB à s'engager dans une réflexion visant à la mise en place d'une mutualisation plus poussée des services, moyens et prestations avec les communes membres.

En réponse aux observations provisoires, le président de la CAPB a indiqué que celle-ci engagerait prochainement un travail pour bâtir un schéma de mutualisation et souligné que la qualité des fonctions support avait progressé à la suite de la fusion. Il a toutefois fait valoir la complexité d'une telle démarche au regard de la taille et de l'hétérogénéité de l'agglomération et relativisé les économies d'échelle à en attendre, « *tant [les actions de mutualisation] impliquent des moyens supplémentaires pour faire face au changement d'échelle pour suppléer des inégalités structurelles en ressources humaines et moyens techniques* ».

6.2 Les attributions de compensation et la compensation des transferts de compétences

6.2.1 L'évaluation des charges transférées

La composition de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), constituée d'un membre titulaire et d'un membre suppléant par commune membre, est conforme au IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (CGI). La représentation identique de chaque commune, indépendamment de sa population ou des charges de centralité qu'elle peut supporter, favorise de fait les municipalités les plus petites.

La CLECT a procédé chaque année à l'évaluation des charges transférées et au calcul du montant des attributions de compensation (AC), destinées à garantir la neutralité budgétaire des transferts de fiscalité, de compétences et de charges, pour l'EPCI et ses communes membres. Pour procéder à ce dernier calcul, elle s'est fondée sur les AC de droit commun et a procédé à leur ajustement pour tenir compte des principes fixés dans le pacte financier et fiscal. La CAPB ne s'est jamais écartée des montants ainsi proposés.

Cette commission a procédé aux évaluations de charges liées aux prises de compétences par la CAPB, pour les communes membres qui n'avaient pas déjà transféré leur exercice à l'ancien EPCI auquel elles appartenaient. Elle l'a fait dans les conditions prévues par le IV de l'article 1609 *nonies* C précité. En 2018, au moment de se prononcer sur l'évaluation des charges liées à la reprise par la CAPB des actions auparavant portées par des syndicats de rivière auxquels 83 communes versaient une contribution budgétaire, la CLECT a distingué, pour 24 communes adhérentes du syndicat mixte de gestion des Gaves d'Oloron et de Mauléon, parmi les contributions budgétaires versées, celles en fonctionnement de celles en investissement, à la différence de l'approche retenue pour les autres syndicats, ce qui a conduit à minorer le montant des charges à déduire de leurs AC de 20 000 € environ.

Contrairement à ce que prévoyait le pacte financier et fiscal, aucun réexamen des charges liées aux transferts de compétences opérés depuis sa création n'a été réalisé par la CAPB, un an puis trois années après ces transferts.

6.2.2 L'évolution des attributions de compensation

Le montant d'AC de droit commun varie selon que la commune appartenait, avant la fusion, à une communauté à fiscalité additionnelle¹⁷⁹ ou professionnelle unique¹⁸⁰ (FPU). La création d'une communauté par fusion d'anciens EPCI étant susceptible de faire naître des inégalités entre les communes au regard de leurs AC, ce montant peut être fixé librement.

¹⁷⁹ Elle est en principe égale à la somme des produits de taxes fiscales communales devenues intercommunales, perçues l'année précédant leur transfert à l'échelon intercommunal, diminuée du coût net des charges transférées, en tenant compte de certains facteurs majorants (compensations diverses) ou minorants (reversements de fiscalité) (2° du V de l'article 1609 *nonies* C du CGI).

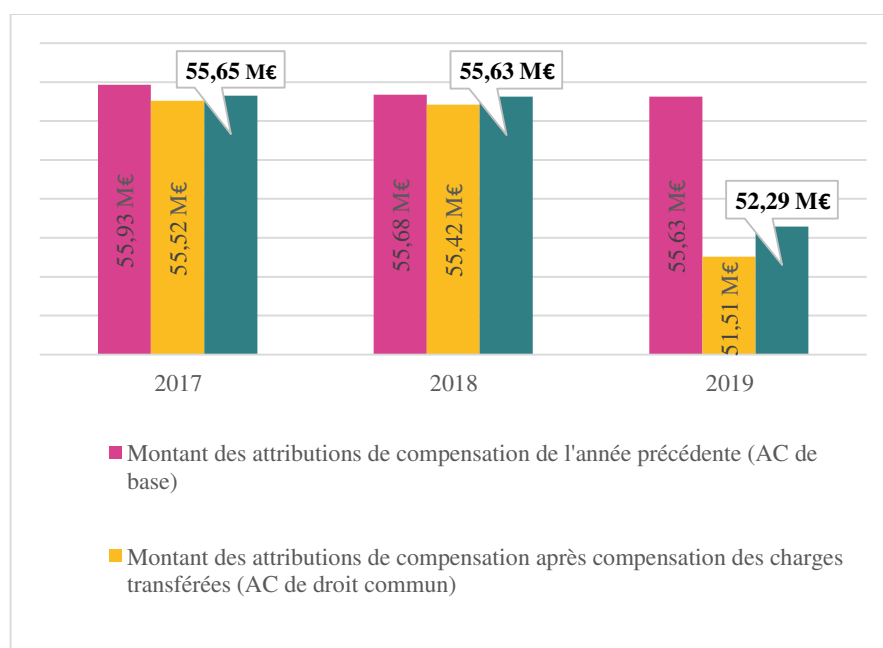
¹⁸⁰ Elle correspond alors en principe au montant d'AC qu'elle percevait de l'EPCI préexistant, minoré ou majoré du montant des charges transférées au nouvel EPCI (1 du 5° du même V).

Le montant de base des AC étant lié à celui versé avant la fusion pour les communes membres des six anciennes intercommunalités à FPU, le pacte financier et fiscal avait prévu un examen des modifications d'AC opérées par les anciens EPCI avant 2017, afin de s'assurer qu'elles étaient justifiées soit par une redistribution d'une dynamique fiscale avérée, soit par une évolution des transferts de charges. Cet examen n'a toutefois pas été mis en œuvre, alors que des modifications sont intervenues en 2016, parfois pour des montants significatifs, ce qui a conduit à majorer le montant des AC historiques de certaines communes, figeant les ressources financières tirées de ce niveau d'AC.

Les AC ont fait l'objet de révisions libres afin de tenir compte des transferts de charges opérés en 2018 et 2019 et garantir la neutralité fiscale et budgétaire de la création de la CAPB. Ces révisions ont été approuvées dans les conditions prévues par le CGI¹⁸¹, à l'exception de celles de 2017 refusées par trois communes membres, qui se sont vu appliquer le montant d'AC de droit commun.

Entre 2017 et 2019, les AC versées aux communes membres ont diminué d'environ 3,6 M€ par rapport à leur niveau de base lors de la fusion : elles ont été amputées de près de 4,8 M€ à raison des transferts de charges à l'agglomération, principalement en 2019, et majorées d'1,2 M€ environ en application du pacte financier et fiscal.

Graphique n° 21 : Impact des charges transférées et du pacte financier et fiscal sur l'évolution des attributions de compensation



Source : chambre régionale des comptes, d'après les rapports de la CLECT

¹⁸¹ Le 1° bis du V de l'article 1609 *nonies* C du CGI prévoit que les révisions libres d'AC sont approuvées par le conseil communautaire à la majorité des deux-tiers ainsi que par chaque commune intéressée à la majorité simple.

6.3 La coopération et la solidarité financières

Dotée du régime fiscal le plus intégré de ceux constatés l'année précédant sa création dans les anciens EPCI, la CAPB, soumise au régime de la FPU, perçoit, par substitution aux communes membres, la totalité du produit de la contribution économique territoriale (CET) – la CFE, la CVAE, la TaSCom et l'IFER – ainsi qu'une fiscalité additionnelle à celle des communes sur les impôts des ménages – TH, TFPB et TFPNB.

6.3.1 Un pacte financier et fiscal visant à garantir la neutralité de la fusion

La nouvelle communauté s'est dotée, le 4 février 2017, d'un pacte financier et fiscal, qui constitue également le protocole financier prévu en cas de fusion d'EPCI afin de définir les modalités de détermination des AC¹⁸². Ce pacte visait, à court terme, à garantir la neutralité de la fusion sur le plan fiscal pour les ménages et en termes budgétaires pour les communes membres et le nouvel EPCI. Il posait plusieurs principes :

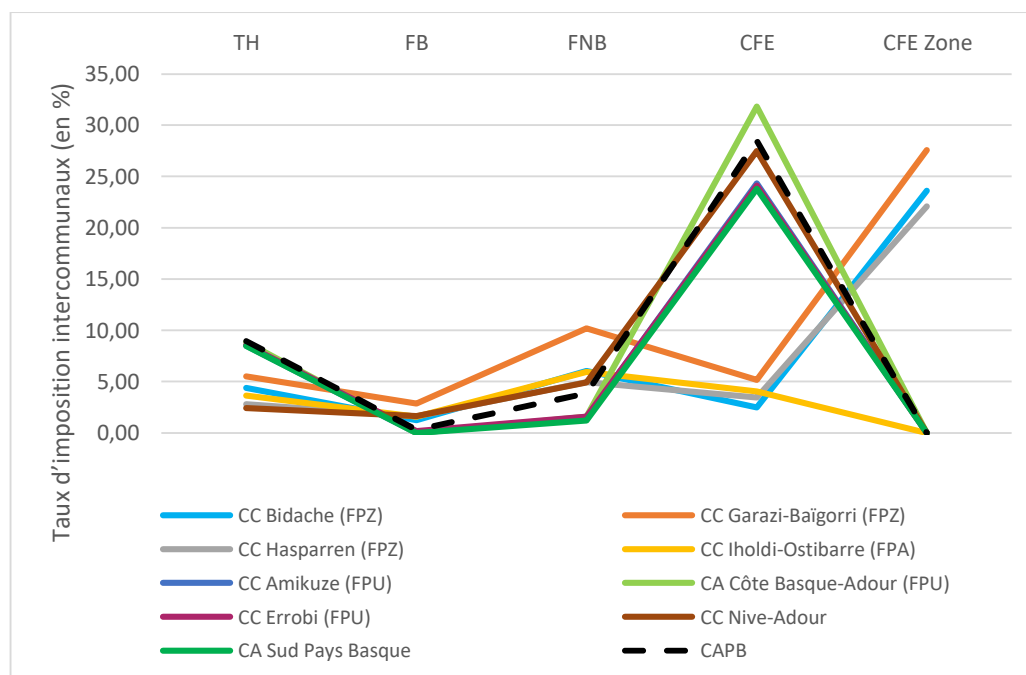
- le maintien de la fiscalité intercommunale la première année de création, le produit fiscal intercommunal perçu des quatre taxes locales en 2017 devant être identique à la somme des produits fiscaux des EPCI préexistants en 2016 ;
- pour les « taxes ménages », la neutralisation, par la baisse ou la hausse des taux communaux, des variations de ceux intercommunaux résultant de la détermination des taux uniques de la CAPB, la réduction des taux communaux étant compensée par le versement d'AC supplémentaires, financées par la diminution des AC des communes dont le taux intercommunal baisse ;
- le lissage de la CFE sur la durée maximale prévue par la loi¹⁸³, soit douze ans, pour arriver à un taux unique, là où préexistait à la création de la CAPB près de 90 taux différents ;
- une transition progressive pour les fiscalités sectorielles ;
- la détermination du niveau de base des AC selon le droit commun, sous réserve, d'une part, de s'assurer du caractère justifié des modifications d'AC opérées l'année précédant la fusion et, d'autre part, des ajustements nécessaires au financement du système de neutralisation fiscale, à la garantie des montants de FPIC et de DSC des communes bénéficiaires en 2016 ;
- la réévaluation ultérieure des AC pour prendre en compte les charges liées aux transferts ou restitutions de compétences opérés à partir de 2017, après réexamen de ces charges un an puis trois années après les transferts ou restitutions, et compenser les éventuelles baisses de dotations communales consécutives à la fusion ;
- l'étude de la mise en place d'une DSC répartissant la dynamique fiscale entre l'EPCI et ses communes membres ;
- l'examen des fonds de concours dans les EPCI préexistants pour la mise en œuvre d'un nouveau plan pluriannuel d'investissement.

¹⁸² Avant-dernier alinéa du 1 du 5° du V de l'article 1609 *nonies* C du CGI.

¹⁸³ III du même article.

À sa création, la CAPB a retenu les taux moyens pondérés calculés à partir des taux des anciens EPCI pour les quatre taxes locales : ces taux – 8,94 % pour la TH, 0,29 % pour la TFPB, 3,87 % pour la TFPNB et 28,49 % pour la CFE – n'ont pas évolué jusqu'en 2020. L'harmonisation de la fiscalité perçue sur les ménages a été facilitée par la relative faiblesse des écarts de taux appliqués par plusieurs anciennes intercommunalités, à la différence de la fiscalité professionnelle, dont les écarts de taux en matière de CFE étaient plus importants.

Graphique n° 22 : Taux d'imposition intercommunaux avant et après la fusion



Source : Étude financière (n° III) réalisée par la préfecture des Pyrénées-Atlantiques dans le cadre du projet de fusion, septembre 2015, pp. 39-45 ; les taux intercommunaux avant la fusion sont ceux votés en 2014

La neutralité fiscale de la création de la CAPB pour les ménages n'a pas été pleinement garantie, compte tenu de la convergence mise en œuvre par celle-ci dans le domaine des impositions sectorielles, comme c'est le cas de la TEOMA, additionnelle à celle sur le foncier bâti et assise sur la valeur locative des bâtiments (cf. *infra*, 6.3.3.2). L'instauration, effective à compter de l'année 2021¹⁸⁴, de la taxe pour la GEMAPI, additionnelle aux TH, TFPB et TFPNB, est intervenue après l'expiration du pacte financier et fiscal, valable jusqu'à la fin de la précédente mandature, et n'a donc pas remis en cause le principe de neutralité.

La neutralité fiscale pour les communes n'a pas été totale non plus, le calcul de l'AC de neutralisation, destinée à compenser la baisse, par l'effet du pacte, du taux de leurs « taxes ménages », ayant été réalisé à partir des bases d'imposition de 2016 sans indexation sur l'évolution des bases.

¹⁸⁴ Si le conseil communautaire, par une délibération du 28 septembre 2019, a instauré cette taxe à compter de 2020, il a décidé de renoncer à son produit pour cette année dans le cadre de sa politique de soutien à l'économie locale, par une délibération du 31 juillet 2020.

6.3.2 Une seule révision du pacte pour neutraliser la sortie du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

Le pacte n'a fait l'objet que d'une seule révision, le 21 juillet 2017, pour régler la répartition des attributions provisoires du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Bien que ni contributrice, ni bénéficiaire du FPIC depuis sa création, la CAPB a perçu, jusqu'en 2020, au titre de la garantie dégressive de sortie du dispositif, des recettes de ce fonds, soit 779 258 €¹⁸⁵, dont bénéficiaient, avant sa création, 97 communes. Conformément au principe de neutralité budgétaire inscrit dans ce pacte, la CAPB a utilisé une part importante de ces recettes pour sécuriser les ressources antérieurement perçues par ces communes.

En 2017 et 2018, années durant lesquelles les recettes du FPIC excédaient le montant nécessaire à la garantie des ressources de ces communes, l'agglomération a affecté à ces 97 communes l'intégralité de la part communale, qui aurait dû être répartie entre les 158 communes, et une fraction de la part intercommunale. Les deux années suivantes, précédant l'extinction de ce dispositif, la recette du FPIC n'était plus suffisante pour garantir en totalité les ressources de ces communes. La CAPB a alors fait le choix de s'affecter la totalité de la recette et de leur pérenniser cette garantie par une augmentation de leurs AC.

Durant ces quatre années, parmi les 61 communes ayant renoncé à percevoir une fraction de la part communale qui devait leur revenir en application du droit commun, douze, contributrices au FPIC avant la fusion, ont financé plus de la moitié (52 %) de l'effort consenti en faveur du maintien des ressources tirées de ce fonds par les communes qui en bénéficiaient avant la création de la CAPB.

Tableau n° 19. Répartition du FPIC entre la CAPB et ses communes membres

En €	Reversement du FPIC pour 2017		Reversement du FPIC pour 2018		Reversement du FPIC pour 2019		Reversement du FPIC pour 2020	
	Droit commun	Dérogatoire libre	Droit commun	Dérogatoire libre	Droit commun	Dérogatoire libre	Droit commun	Dérogatoire libre
<i>Part CAPB</i>	403 967	368 447	361 828	196 293	71 605	682 882	141 176	341 444
<i>Part communes</i>	743 738	779 258	613 723	779 258	11 277	0	200 268	0
<i>Total</i>	1 147 705	1 147 705	975 551	975 551	82 882	682 882	341 444	341 444

Source : CRC d'après les fiches d'information FPIC 2017-2020 et les délibérations de la CAPB

6.3.3 La mise en œuvre des logiques de solidarité et de convergence

Dans ce même pacte, la CAPB se fixait plusieurs objectifs de moyen terme : mettre en place une logique de solidarité entre les communes, prévoir une juste allocation des ressources

¹⁸⁵ En application de l'article L. 2336-6 du CGCT, qui prévoyait, pour les EPCI cessant d'être éligibles au reversement des ressources du FPIC, une attribution de garantie égale, en 2017, à 90 % du reversement perçu en 2016, en 2018, 85 % du montant perçu en 2017, en 2019, 70 % du montant perçu en 2018 et, en 2020, 50 % du montant perçu en 2019.

nouvelles entre l'intercommunalité et les communes, compenser les charges de centralité pour certaines d'entre elles, améliorer le coefficient d'intégration fiscale et prendre en compte les différentiels de pression fiscale. L'énoncé de ces objectifs ne s'est toutefois pas toujours accompagné de la mise en œuvre d'instruments pour les concrétiser.

6.3.3.1 La solidarité communautaire

La CAPB ne verse aucune dotation de solidarité communautaire (DSC), outil de péréquation destiné à réduire les disparités de ressources et de charges entre les communes membres d'un EPCI. L'étude, annoncée, de la mise en place d'une telle dotation n'a pas été réalisée. Le versement d'une DSC n'est, en principe, pas obligatoire pour les CA, sauf pour celles signataires d'un contrat de ville qui ne seraient pas dotées d'un pacte financier et fiscal de solidarité en concertation avec leurs communes membres. La CAPB, engagée, par transfert de l'ACBA, dans le contrat de ville que cette dernière avait signé en 2015, a bien adopté un pacte financier et fiscal. Ce pacte n'a pas organisé une redistribution des ressources de la CAPB fondée sur des critères de richesse, comme c'est le cas de la DSC, mais sur le maintien de la situation préexistant à la fusion, par l'ajustement dérogatoire des AC des communes auparavant bénéficiaires du FPIC ou d'une DSC.

D'autres dispositifs relèvent toutefois pour partie d'une logique de solidarité, à l'instar des fonds de concours versés par la CAPB, dont certains sont destinés aux petites communes ou au financement de projets structurants sur la base de critères de péréquation et d'équité, de l'aide à l'ingénierie territoriale et des deux services communs mis en place (cf. *supra*, 6.1.4).

6.3.3.2 La convergence fiscale et financière

L'objectif de convergence fiscale ne constituait pas une priorité à la fusion mais pouvait être pris en compte ultérieurement. La convergence ne l'a été qu'en matière de fiscalité économique et sectorielle, pour partie en application de la loi, et a eu des incidences importantes pour certains contribuables, auparavant peu ou pas assujettis.

La convergence en matière de CFE, imposée par l'article 1609 *nonies* C du CGI (cf. *supra*, 5.1.1.1.1), s'est accompagnée de l'harmonisation, en 2018, de la base d'imposition minimum en l'absence de locaux ou lorsque leur valeur locative est très faible¹⁸⁶. L'extension à l'ensemble du territoire de la progressivité de la cotisation minimum, qui concerne environ 70 % des contribuables à la CFE, a unifié les pratiques des anciens EPCI, les CC n'ayant pas mis en place une telle progressivité pour des cotisations peu élevées. Elle a toutefois conduit, selon l'ordonnateur et malgré le dispositif de lissage mis en place, à « *une évolution conséquente des cotisations pour les entreprises classées dans les tranches supérieures de chiffre d'affaires et installées en Pays basque intérieur* ».

Les modalités de cette convergence ont varié dans le cas des impositions frappant certains secteurs.

¹⁸⁶ En principe, la base d'imposition de la CFE est constituée par la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière dont le redevable a disposé pour les besoins de son activité professionnelle au cours de l'année n-2. À défaut de locaux ou lorsque la valeur locative est très faible, la CFE est établie sur une base de cotisation forfaitaire minimum dont le montant est fixé en fonction du chiffre d'affaires ou de recettes réalisé au cours de la même année.

S'agissant du versement destiné au financement des services de la mobilité, dont bénéficie le SMPBA, autorité organisatrice des mobilités pour tout le territoire communautaire (cf. *infra*, 7.2.2.4), la loi prévoit l'unification des taux au terme d'un délai de douze ans. L'année de la création de la CAPB et à titre transitoire, le taux de ce versement est demeuré inchangé¹⁸⁷ avant d'évoluer à partir de 2018¹⁸⁸, année d'institution d'un mécanisme de convergence lissé dans le temps, sur une durée étendue à dix ans. Mais le nouveau modèle économique retenu pour le financement des mobilités et les ambitions en termes de transition énergétique ont conduit à revenir, en 2021, sur cette durée de lissage pour aboutir à un taux unique de versement de 2 % à brève échéance, en 2024¹⁸⁹.

Pour la TaSCom, la CAPB a choisi d'étendre à l'ensemble de son territoire le coefficient multiplicateur (le plus élevé possible) auparavant appliqué par l'ACBA, en instaurant un dispositif de convergence progressive entre 2018 et 2021, soit la période maximale autorisée.

Pour ce qui concerne la TEOMA, dont les divers régimes avaient été maintenus en 2017, la CAPB a supprimé, en 2018, l'exonération pour les immeubles non desservis par le service d'enlèvement et simplifié le zonage autour de vingt-neuf zones homogènes (niveau de service, typologie d'habitat, modalités de collecte et coûts associés). En 2019, elle a supprimé ces zonages et adopté un taux unique (10,10 %) (cf. *infra*, 7.3.4).

Enfin, la CAPB a harmonisé, la deuxième année de son existence, les exonérations appliquées pour certaines impositions, par l'extension à l'ensemble du territoire de régimes préexistants en matière de CFE (librairies indépendantes labellisées, spectacles vivants, cinémas...).

Le caractère daté du pacte actuel, centré sur la neutralité de la fusion, et la faible mise en œuvre de ses objectifs de moyen terme, notamment en matière de solidarité, devraient conduire la CAPB à se doter d'un nouveau pacte financier et fiscal. L'agglomération, engagée par un contrat de ville, était tenue de le faire avant la fin de 2021 pour tenir compte de sa prorogation jusqu'en 2023¹⁹⁰, à défaut de quoi elle devait instituer une DSC. L'ordonnateur a annoncé l'adoption prochaine, au cours de l'année 2022, d'un nouveau pacte financier et fiscal.

Recommandation n° 8 : Se doter d'un nouveau pacte financier et fiscal ou, à défaut, instituer une dotation de solidarité communautaire.

¹⁸⁷ 2 %, le maximum prévu par la loi, sur le territoire des communes qui relevaient du périmètre de l'ancien syndicat des transports de l'agglomération Côte-Basque-Adour (Anglet, Bayonne, Biarritz, Bidart, Boucau et Saint-Pierre-d'Irube), et 0 % sur celui des autres communes nouvellement intégrées dans le périmètre du syndicat.

¹⁸⁸ Le second taux a été porté à 0,5 %.

¹⁸⁹ 0,95 % au 1^{er} juillet 2021, 1,50 % au 1^{er} janvier 2022, 1,85 % au 1^{er} janvier 2023 et 2 % au 1^{er} janvier 2024.

¹⁹⁰ Après avoir prolongé du 31 décembre 2020 au 31 décembre 2022 la validité des contrats de ville, le législateur avait imposé aux EPCI signataires de tels contrats d'adopter un nouveau pacte financier et fiscal avant le 30 décembre 2020, échéance que la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a repoussée jusqu'au 31 décembre 2021 en raison de la crise sanitaire. Cette échéance a été maintenue malgré la prolongation jusqu'au 31 décembre 2023 de la validité de ces contrats, en application de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

6.3.4 Un coefficient d'intégration fiscale élevé

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de la CAPB, qui évalue le degré de son intégration fiscale en mesurant la part de sa fiscalité dans le total de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements, déduction faite des dépenses de transfert versées aux communes, a progressé depuis sa création. Il est supérieur à la moyenne observée dans les autres CA.

Tableau n° 20. Le coefficient d'intégration fiscale de la CAPB (2017-2021)

Année	CIF (en %)	CIF moyen de la catégorie (en %)
2017	35,3	35,3
2018	37,1	34,7
2019	39,8	36,4
2020	41,3	37,1

Source : fiches DGCL et rapports de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

Son importance progressive illustre l'ampleur du processus de transferts des compétences réalisé, malgré la « surévaluation » des AC résultant de la cristallisation en leur sein des montants de DSC et de FPIC.

6.4 Les investissements du budget principal

En l'absence de plan pluriannuel d'investissements (PPI) territorial, en cours d'élaboration, ou de démarche similaire, la priorisation et la répartition des investissements s'opèrent au moment du vote du budget. Les communes membres et la CAPB financent chacune leurs projets, sous réserve, pour certains, du versement de fonds de concours¹⁹¹ par la CAPB.

Pour ses opérations d'investissement inscrites au BP et à plusieurs BA¹⁹², la CAPB recourt à la technique des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP), qui constituent respectivement la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement d'un programme pluriannuel et la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'exercice. La liste et le montant de ces autorisations, qui concernent en 2021 près de 200 opérations du BP ou des BA, sont révisés trois à quatre fois par an.

¹⁹¹ Le fonds de concours désigne le versement de subventions entre un EPCI et ses communes membres afin de financer un équipement, qu'il s'agisse de dépenses d'investissement ou de fonctionnement afférentes à cet équipement. Dérogeant au principe d'exclusivité, qui n'autorise les collectivités à financer que leurs propres compétences, ce mécanisme de financement croisé entre l'établissement et ses collectivités membres est prévu par le VI de l'article L. 5216-5 du CGCT et nécessite l'expression d'un accord concordant des organes délibérants concernés.

¹⁹² Les BA de l'assainissement collectif en gestion directe, de l'assainissement en gestion déléguée, de l'assainissement en gestion déléguée avec transfert de droit à déduction TVA, de l'eau potable en gestion déléguée avec transfert de droit à déduction TVA, du port de plaisance et des zones d'activités.

Entre 2017 et 2020, 311 M€ d'AP ont été ouvertes sur le BP pour 109 M€ de CP réalisés. Parmi les grands investissements financés par l'agglomération par ce moyen, figurent, hors habitat, le regroupement de secteurs d'excellence ou stratégiques autour de la « Technopole Pays basque » (24,9 M€), le projet « Cœur de campus » à Anglet (24,6 M€), lancé peu avant la fusion, la création d'un portefeuille foncier économique (19,3 M€), la participation au financement du « Tram'bus » (15 M€ de fonds de concours au SMPBA, pour un coût total de près de 170 M€) ou la poursuite des travaux de requalification et revalorisation des zones d'aménagement économique entamés par la CA du Sud-Pays-Basque (9,8 M€).

La chambre régionale des comptes a rapporté la répartition territoriale des dépenses d'investissement du seul BP au poids démographique de chaque pôle territorial, en se concentrant sur celles susceptibles d'être affectées à un pôle territorial. Celles-ci comprennent les dépenses retracées en AP/CP, parmi lesquelles figurent des dépenses directes (54 M€ de crédits), des fonds de concours aux communes (10,2 M€) et d'autres subventions d'équipement (37,7 M€), mais également les subventions d'équipement versées par le BP aux communes hors AP/CP (7,5 M€). L'ensemble (109,3 M€) représente, sur la période courant de 2017 à 2020, près des deux-tiers de l'effort d'investissement du seul BP de la CAPB.

Cette analyse a mis en évidence une répartition géographique déséquilibrée de ces dépenses. L'ampleur de ce déséquilibre doit toutefois être relativisée, comme l'a souligné, en réponse aux observations provisoires, le président de la CAPB :

- le rayonnement d'un investissement situé dans une commune peut dépasser le territoire de celle-ci, voire du pôle territorial dont elle relève ;
- certains investissements bénéficient à l'ensemble des pôles de l'agglomération ;
- certains projets, hérités des anciens EPCI, n'ont pas été impulsés par la CAPB ;
- les investissements gérés hors AP/CP n'ont pas été pris en compte dans l'analyse en raison de l'impossibilité de les affecter à un territoire donné.

Sans contester ces biais, la chambre régionale des comptes observe cependant que la CAPB serait en mesure de procéder à une évaluation, par territoire, des investissements qu'elle réalise, en proposant une grille d'affectation de ceux-ci en fonction de leur rayonnement et en neutralisant les dépenses héritées des anciens EPCI.

L'absence, en amont, de PPI, que la technique des AP/CP ne vient que partiellement combler, et, en aval, de bilan des investissements réalisés chaque année et de leur répartition territoriale prive les élus communautaires d'une vision d'ensemble, prospective et rétrospective, de cet effort. La chambre régionale des comptes recommande donc à la CAPB de s'engager dans la formalisation annuelle de ce PPI et du bilan des dépenses réalisées afin que le conseil communautaire puisse en débattre à intervalles réguliers. Selon son président, « *la CAPB a décidé d'établir un programme pluriannuel des investissements pour le mandat* », qui serait en cours d'élaboration.

Recommandation n° 9 : Formaliser un programme pluriannuel des investissements et réaliser un bilan annuel et territorialisé des dépenses d'investissement afin de permettre au conseil communautaire de disposer d'une vue d'ensemble, prospective et rétrospective, de ces dernières.

6.5 Synthèse

La CAPB a mené, les deux premières années de sa création, un lourd processus d'harmonisation des compétences, en conservant la quasi-totalité de celles retenues par les anciennes communautés et en se dotant de nouvelles. La préservation et la promotion de la langue et de la culture basques, mais aussi de celles occitanes gasconnes, représentent un socle fédérateur pour l'agglomération, attachée au développement du bilinguisme sur son territoire. Appliquée aux services publics d'accueil de la petite enfance et de loisirs sans hébergement, cette politique doit toutefois veiller au respect du cadre constitutionnel et à préserver une offre suffisante d'accueil en français.

Ce processus a permis une importante rationalisation de la carte syndicale sans toutefois aboutir à un exercice complètement intégré des compétences. L'harmonisation des modes de gestion des services d'eau et d'assainissement et le transfert de certains ouvrages d'art et de personnels, comme en matière de « grand cycle de l'eau », sont toujours en cours. S'ajoute, à ces difficultés, une définition inaboutie de l'intérêt communautaire attaché à d'autres compétences, que la chambre régionale des comptes recommande d'objectiver et de parfaire mais que le président de la CAPB estime être le reflet de la complexité et de l'hétérogénéité de son territoire. L'intérêt communautaire retenu pour les services sociaux et les équipements culturels ou sportifs n'est pas fondé sur des critères objectifs, précis et clairs, susceptibles de tracer une ligne de partage nette et prévisible entre l'intervention de l'agglomération et celle des communes. En matière de voirie, le travail de définition n'est pas terminé et les voies stratégiques de circulation situées sur les communes d'Anglet, de Bayonne et de Biarritz, historiquement d'intérêt districale, ne sont restées communautaires que durant une courte période et sans conséquence concrète. Enfin, les mutualisations, rares et de portée limitée, devraient faire l'objet d'une réflexion plus poussée, envisagée par l'ordonnateur, afin d'approfondir le projet communautaire.

La coopération et la solidarité financières entre la CAPB et ses communes membres étaient régies par un pacte financier et fiscal centré sur la neutralité de la fusion sur les plans fiscal pour les ménages et budgétaire pour les communes. Cette neutralité a été largement garantie, notamment grâce à la redistribution aux communes « perdantes » du montant perçu par la CAPB au titre de la garantie dégressive de sortie du FPIC. Les entreprises, singulièrement celles du Pays basque intérieur, ont été les principales affectées par la création de l'agglomération, du fait de la convergence mise en œuvre en matière d'imposition à la CFE (généralisation du régime de la cotisation minimum), au « versement mobilité » et à la TaSCom. En revanche, les objectifs que la CAPB s'était fixés à sa création en matière de solidarité et de convergence sont en grande partie restés lettre morte. Ces circonstances et l'achèvement du processus d'harmonisation de ses compétences devaient la conduire à se doter d'un nouveau pacte financier et fiscal d'ici à la fin de l'année 2021, comme la loi le prévoit pour les EPCI engagés par un contrat de ville, cas en l'espèce, à défaut de quoi elle devait instituer une DSC. Annoncé, ce nouveau pacte pourrait être adopté dans le courant de l'année 2022.

Enfin, la répartition territoriale de l'effort d'investissement est insuffisamment transparente. La chambre régionale des comptes recommande de remédier à cette insuffisance en adoptant une programmation pluriannuelle des investissements, en cours d'élaboration, et en réalisant un bilan annuel et territorialisé de leur exécution, afin que le conseil communautaire dispose d'une vue d'ensemble, prospective et rétrospective.

7 LES ÉQUILIBRES TERRITORIAUX

Les contrats de plan signés entre l'État et la région Nouvelle-Aquitaine (CPER) ont contribué, avant même sa constitution en communauté d'agglomération, à la préfiguration institutionnelle du Pays basque. Depuis le début des années 2000, ce dernier a en effet bénéficié d'objectifs adaptés à ses spécificités territoriales.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe ») a placé les EPCI au cœur de l'aménagement et de la structuration de l'espace intercommunal en leur confiant la responsabilité d'élaboration d'instruments de planification, outils juridiques structurants au service d'un projet de territoire.

Les équilibres territoriaux s'appréhendent également au travers de l'organisation territoriale de la CAPB et de ses services dans la mise en œuvre des compétences, d'autant plus que l'établissement bénéficie d'une étendue géographique remarquable.

7.1 Un volet territorial dédié des contrats de plan État-Région

Le volet territorial spécifique au Pays basque dans le CPER 2015-2020 a été signé en 2015 par, d'un côté, l'État, la région Aquitaine et le département des Pyrénées-Atlantiques et, de l'autre, le Conseil des Élus du Pays Basque – CEPB, en présence des présidents des dix EPCI de ce territoire, concomitamment aux réflexions sur la carte intercommunale. Il visait à soutenir les investissements en matière de mobilité multimodale, d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation, d'infrastructures très haut débit et de transition écologique et énergétique. Il promouvait également le développement de l'ingénierie de territoire ainsi que de la langue et de la culture basques. Tenant compte de l'évolution institutionnelle actée par la loi « NOTRe », il s'exécutait sur deux périodes, 2015-2017 puis 2018-2020, et s'articulait autour de neuf axes stratégiques en matière universitaire, économique, de transports, numérique, écologique, linguistique, culturel, de logement et d'aménagement. Il comprenait soixante-deux opérations représentant un coût global de près de 301 M€.

Un comité de pilotage de ce contrat, présidé par le président du CEPB puis celui de la CAPB à compter de 2017, a assuré la programmation des opérations de l'année et le suivi de l'exécution du programme. Il devait en outre être chargé de l'évaluation du contrat, avec un premier bilan en 2017 permettant de tirer les conséquences de la réforme territoriale décidée en 2015 et d'ajuster son contenu pour la période 2018-2020. Cependant, aucune évaluation n'a été menée, ni à mi-parcours en l'absence de détermination par le Gouvernement du calendrier et des modalités de cette révision, ni à la fin de l'année 2019, en raison de la préparation du nouveau contrat de territoire du CPER pour les années 2021-2027. En cours de discussion, il devait comprendre un volet territorial pour le Pays basque.

Cette absence d'évaluation des actions menées dans le cadre du précédent CPER, que la CAPB aurait demandée à plusieurs reprises aux services de l'État d'après l'ordonnateur, ne permet pas, d'une part, de s'assurer de l'atteinte des objectifs poursuivis et de l'efficacité des dépenses entreprises ni, d'autre part, d'orienter avec pertinence et efficience les actions du nouveau volet territorial du CPER.

La concrétisation du nouveau volet territorial s'étale sur une période plus longue que « l'accord de relance 2021-2022 », traduction territorialisée du plan de relance économique de la France pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire, adopté par la région Nouvelle-Aquitaine en décembre 2020 et constituant le premier volet du CPER 2021-2027. La CAPB porte dans ce cadre trois opérations qui bénéficient des crédits de relance de l'État via la dotation de soutien à l'investissement local, pour un montant total de 2,5 M€ :

- la construction d'une pépinière agroalimentaire à Saint-Palais ;
- le plan solaire ;
- les travaux d'aménagement et de développement du centre européen de fret de Mouguerre, pôle de transport et de logistique multimodal.

Par ailleurs, le territoire devait se voir proposer un nouveau type de contrat, le contrat de relance et de transition écologique (CRTE), destiné à refonder, sur le périmètre d'une intercommunalité, la relation de travail entre l'État, les collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs locaux (entreprises, associations, habitants) et à englober tous les dispositifs et financements préexistants (programmes « Action cœur de ville », « Petites villes de demain », « France Services », « France très haut débit », « Territoires d'industrie », démarche « France mobilités », contrats de ville, coopération territoriale européenne, contrats de ruralité...).

7.2 Des instruments de la planification spatiale en cours d'élaboration par la CAPB

Les EPCI, échelons pertinents d'analyse de l'organisation spatiale et des problématiques associées, dont le rôle en matière de structuration de l'espace a été renforcé par la loi « NOTRe » (urbanisme, zones d'activités économiques, commerces, etc.), disposent d'instruments de planification de portée globale ou ciblée, destinés à organiser leur territoire, en lien avec les communes membres. La CAPB s'est engagée dans la définition de certains de ces instruments, dont trois – le plan climat-air-énergie territorial, le programme local de l'habitat et le plan de mobilité – ont abouti ou sont sur le point de l'être. Son président a expliqué le caractère encore inabouti de ces instruments par la nécessité de remédier à leur absence sur près d'un tiers du territoire, le temps nécessaire à la définition des périmètres de prescription de certains et les délais procéduraux inhérents à ce processus.

7.2.1 La formalisation du projet de territoire communautaire lancée depuis 2017

L'article 23 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoit l'élaboration d'un projet de territoire communautaire pour les EPCI, qui, comme la CAPB, appartiennent à une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants avec une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants et sont compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Ce projet, qui peut recevoir différentes dénominations¹⁹³, doit permettre à la communauté de déterminer

¹⁹³ Projet de territoire, projet communautaire, projet d'agglomération...

ses orientations « *en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources* » ainsi que les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations.

La réflexion sur l'élaboration d'un projet communautaire avait été lancée à l'issue de la première année de fonctionnement de la CAPB, dès la fin de 2017. Un point d'étape sur cette démarche a été réalisé par le conseil permanent en avril 2018, à l'occasion duquel avaient été présentées une ébauche de structuration du projet communautaire en trois volets – territorial, stratégique et politique – ainsi qu'une méthodologie et un calendrier d'adoption.

L'année 2018 avait permis de mener la concertation sur ce projet, mobilisant, à plusieurs reprises, élus, agents et conseil de développement dans le cadre de conférences territoriales, de séminaires des conseils exécutif et permanent, de réunions du « Biltzar », et d'un forum de la société civile. Chaque volet disposait d'une instance de discussion et de validation¹⁹⁴ des étapes. La phase initiale d'élaboration des documents de planification avait vocation à alimenter le diagnostic territorial du projet communautaire dont l'échéance était fixée au premier semestre 2019.

Un projet communautaire avait été présenté au conseil communautaire au début de l'année 2019. Considérant que ce document devait être enrichi par les acteurs du territoire, le conseil communautaire avait approuvé une large concertation avant son adoption définitive dans un délai de trois mois. Il n'a toutefois jamais été soumis au vote définitif du conseil communautaire, contrairement à l'engagement pris devant lui. Des documents ultérieurs y font pourtant référence comme s'il avait été adopté.

Le président de la CAPB considérait que les orientations fondamentales de l'EPCI étaient déclinées au travers des documents stratégiques sectoriels ainsi que le plan climat-air-énergie territorial (cf. *infra*, 7.2.2.2). Même s'ils se fondaient sur un diagnostic approfondi du territoire et définissaient les orientations stratégiques de la CAPB dans plusieurs domaines mentionnés par l'article 23 de la loi du 4 février 1995 précitée, ces documents, sectoriels, segmentés, pas toujours opérationnels et n'ayant pas tous été formellement approuvés par l'organe délibérant de la communauté d'agglomération, ne pouvaient tenir lieu de projet de territoire, embrassant toutes les problématiques auxquelles est confrontée la CAPB afin d'en fournir une vision d'ensemble, prospective et cohérente.

La CAPB doit donc procéder à la définition puis à l'adoption d'un projet de territoire fixant ses orientations en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transports et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources ainsi que les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations, conformément à l'article 23 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Son président, tout en admettant l'inaboutissement du projet initié en 2018, en partie en conséquence de la crise sanitaire en 2020, a fait valoir que les schémas stratégiques et documents d'orientation dont s'était dotée la CAPB depuis cette date avaient permis « *d'acculturer l'ensemble des élus aux nouveaux enjeux des politiques publiques du territoire* ». Il a annoncé l'adoption, en mai 2022, d'un projet de territoire dont la rédaction a débuté un an plus tôt, regroupant les schémas stratégiques existants, rappelant les orientations

¹⁹⁴ Comité de projet pour le volet territorial, conférence territoriale pour le volet stratégique et le Biltzar pour le projet politique.

et actions de la CAPB et détaillant « *la stratégie communautaire transversale dans un document fédérateur* ».

Recommandation n° 10 : Définir et adopter un projet de territoire fixant les orientations de l'agglomération dans ses domaines d'action stratégiques et les mesures pour les mettre en œuvre, conformément à l'article 23 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

7.2.2 La longue élaboration des instruments de planification

7.2.2.1 Un schéma de cohérence territorial (SCoT) couvrant l'agglomération en cours d'élaboration

Le SCoT fixe les principes et les orientations d'aménagement qui doivent être mis en œuvre localement par les différents documents de planification, dans le respect des principes¹⁹⁵ de développement durable. Sa forme a évolué depuis l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, applicable à compter du 1^{er} avril 2021, le rapport de présentation n'étant plus prévu qu'en annexe¹⁹⁶ et le projet d'aménagement et de développement durable étant remplacé par le projet d'aménagement stratégique¹⁹⁷. Même si l'article 7 de cette ordonnance prévoit que ses dispositions ne s'appliquent pas aux procédures d'élaboration ou de révision des SCoT en cours à la date de son entrée en vigueur, le syndicat mixte du Pays Basque et du Seignanx a décidé de s'y conformer.

Le SCoT permet de dessiner un projet de territoire à long terme. Il doit intégrer les documents de planification supérieurs¹⁹⁸ (« SCoT intégrateur »), permettant aux plans locaux d'urbanisme, communaux ou intercommunaux (PLU et PLUi), et cartes communales de ne se référer juridiquement qu'à lui.

Deux SCoT sont actuellement en vigueur sur une quarantaine de communes du Pays basque :

- un SCoT Sud-Pays basque, approuvé en 2005, couvrant douze communes de l'ancienne CA du Sud-Pays-Basque ;
- un SCoT Bayonne-Sud des Landes, approuvé en 2014, couvrant quarante-et-une communes du ressort territorial des pôles Côte-Basque-Adour, Nive-Adour, Errobi, Pays d'Hasparren, Pays de Bidache et de la CC du Seignanx, dans les Landes.

En 2022, les anciennes CC d'Amikuze, d'Iholdi-Oztibarre, de Garazi-Baigorri et de Soule-Xiberoa ne disposent pas de SCoT.

¹⁹⁵ Équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages ; diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale ; respect de l'environnement et de lutte contre l'étalement urbain.

¹⁹⁶ Article R. 141-8 du code de l'urbanisme.

¹⁹⁷ Article L. 141-3 du même code.

¹⁹⁸ Le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

À la suite des fusions intercommunales intervenues au 1^{er} janvier 2017, la CAPB a adhéré, par délibération du 24 février 2017, au syndicat mixte d'études pour l'élaboration et le suivi du SCoT de l'agglomération de Bayonne et du sud des Landes, devenu depuis le syndicat mixte du SCoT du Pays basque et du Seignanx, regroupant la CC du Seignanx et la CAPB, soit cent soixante-six communes. Le comité syndical comprend soixante-six sièges, dont soixante reviennent aux délégués désignés par la CAPB : cette dernière y joue donc un rôle majeur.

Par délibération du 13 décembre 2018, le syndicat mixte du SCoT du Pays basque et du Seignanx a prescrit l'élaboration d'un SCoT à l'échelle de son périmètre. Les objectifs définis par le syndicat mixte sont les suivants :

- contribuer à l'élaboration d'une vision commune du développement et de l'aménagement du territoire ;
- transcrire un cadre stratégique partagé ;
- aborder de manière transversale l'ensemble des thématiques interagissant sur l'aménagement du territoire ;
- donner un rôle majeur à l'aménagement et au développement dans la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à son changement ;
- garantir la fonction intégratrice et stratégique du SCoT ;
- intégrer le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) ;
- garantir la déclinaison locale des lois « Littoral » et « Montagne » ;
- rendre lisibles les interdépendances entre les différents dispositifs réglementaires ;
- faciliter la réalisation de PLU infra-communautaires sur le territoire de la CAPB.

Au regard de la définition même du SCoT, de son objet, de son positionnement dans la hiérarchie des normes et de sa valeur juridique, ces objectifs apparaissent davantage comme l'énumération de contraintes juridiques existantes, sans que transparaissent l'ambition pour le territoire.

Les modalités de concertation sont déterminées de manière plus précise avec la mise à disposition, sur site ou en ligne, du dossier explicatif, du projet, des études et d'un registre de concertation, l'organisation de réunions publiques, la publication d'articles ainsi que la possibilité de saisir directement le syndicat.

Conformément au code de l'urbanisme, l'État a transmis au syndicat, en juillet 2020, une note relative aux six enjeux prioritaires qu'il identifie et souhaite voir pris en compte, ainsi qu'un « porter à connaissance »¹⁹⁹ :

- porter un projet de territoire partagé, s'inscrivant dans une vision élargie à ses aires d'influences (Espagne, Béarn, Landes, métropoles de Bordeaux et Toulouse) et adapté aux capacités (notamment d'accueil) et ressources du territoire ;
- garantir la transition écologique et énergétique du territoire et son adaptation au changement climatique, l'évaluation environnementale revêtant à cet égard une importance particulière, notamment dans la déclinaison de la séquence « éviter,

¹⁹⁹ L'article L. 132-2 du code de l'urbanisme impose au représentant de l'État dans le département de porter à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents le cadre législatif et réglementaire à respecter, les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants, ainsi que l'ensemble des études techniques nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme.

réduire, compenser ». Cet enjeu vise notamment à intégrer la neutralité carbone à l'horizon 2050, décliner largement le principe de sobriété, favoriser la desserte et l'utilisation des transports collectifs, l'intermodalité et les modes actifs et lier les politiques de mobilité et celles d'aménagement, d'habitat et de lutte contre le changement climatique ;

- agir pour un aménagement optimisé et maîtrisé de l'espace, à l'abri des risques naturels et notamment du recul prévisible du trait de côte, s'inscrivant dans l'objectif national de zéro artificialisation nette du territoire, et de préservation des ressources et de leur qualité ;
- accompagner un développement économique durable du territoire, respectueux de l'environnement et profitable à tous : cela vise notamment à préserver le potentiel et la diversité agricole du territoire, mieux irriguer le tourisme littoral, renforcer le tourisme intérieur, mettre en valeur les activités économiques liées à la mer et identifier les sites de valorisation et de stockage des déchets inertes du bâtiment et des travaux publics ;
- protéger et mettre en valeur ses espaces riches et variés, entre océan et Pyrénées, et ses ressources naturelles, notamment celles en eau, par la mise en place d'une véritable politique de gestion de l'eau, de valorisation et de préservation de la biodiversité, de préservation et de valorisation du patrimoine et des paysages ;
- construire une gouvernance forte, intégrant pleinement la voix de la société civile et des habitants, et se doter d'outils de suivi et d'évaluation efficaces, garants d'un SCoT intégrateur et ambitieux.

Les travaux d'élaboration du SCoT du Pays basque et du Seignanx ont été engagés sous l'égide du syndicat mixte, pour une adoption en 2024.

7.2.2.2 Un plan climat-air-énergie territorial (PCAET) tardivement adopté

Aux termes de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, tout EPCI à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants doit adopter un PCAET dans un délai de deux ans à compter de sa création, soit, pour la CAPB, le 31 décembre 2018. Il peut être élaboré à l'échelle du territoire couvert par un SCoT dès lors que tous les EPCI concernés transfèrent leur compétence d'élaboration du plan à l'établissement public chargé du SCoT, ce qui n'a pas été le cas du syndicat mixte du SCoT du Pays basque et du Seignanx et laisse donc la CAPB compétente.

Conformément à cet article et à l'article R. 229-51 du même code, le PCAET, qui doit être compatible avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), comporte, outre un diagnostic :

- une définition des « objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité (...) afin d'atténuer le changement climatique, le combattre efficacement et s'y adapter » ;
- un « programme d'actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération, de développer le stockage et d'optimiser la distribution d'énergie, de développer les territoires à énergie positive, de favoriser la biodiversité (...), de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'anticiper les impacts du changement climatique » ;

- un « plan d'action en vue d'atteindre des objectifs territoriaux biennaux, à compter de 2022, de réduction des émissions de polluants atmosphériques au moins aussi exigeants que ceux prévus au niveau national (...) et de respecter les normes de qualité de l'air (...) dans les délais les plus courts possibles, et au plus tard en 2025 », avec « notamment une étude portant sur la création, sur tout ou partie du territoire concerné, d'une ou plusieurs zones à faibles émissions mobilité » et « sur les perspectives de renforcement progressif des restrictions afin de privilégier la circulation des véhicules à très faibles émissions » ainsi que « les solutions (...) en termes d'amélioration de la qualité de l'air » ;
- un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats.

Le PCAET de la CAPB, dont la procédure d'élaboration a été lancée le 13 janvier 2018, prend la suite de plusieurs initiatives préexistantes, notamment les plans climat-air-énergie engagés par les deux anciennes CA. Il a été arrêté le 1^{er} février 2020 après de nombreuses concertations, mutualisées avec celles relatives au programme local de l'habitat (cf. *infra*, 7.2.2.3) et au plan de mobilité (cf. *infra*, 7.2.2.4). Il a été soumis aux consultations réglementaires.

Son adoption par le conseil communautaire, le 19 juin 2021, est intervenue deux ans et demi après l'expiration du délai imparti par la loi. L'ordonnateur précise toutefois que la CAPB « fait partie du peloton de tête des collectivités qui se sont conformées à la loi » dans ce domaine : seul un tiers des EPCI de plus de 20 000 habitants qui devaient le faire a adopté un PCAET en décembre 2021²⁰⁰.

Après avoir dressé le constat d'un Pays basque fortement exposé au changement climatique et très dépendant des énergies fossiles, il définit cinq orientations stratégiques²⁰¹ jusqu'en 2050, assorties d'une cinquantaine d'actions. Dans son avis et après avoir salué la gouvernance mise en place pour la construction du plan ainsi que la complétude du diagnostic réalisé, sous réserve de certains points à améliorer²⁰², l'État souligne plusieurs fragilités dans le plan arrêté. Les objectifs stratégiques retenus, s'ils se réfèrent à ceux régionaux et nationaux pour viser l'autonomie énergétique et la neutralité carbone en 2050, sont en retrait par rapport à ceux-ci à l'horizon 2030 et 2050. Le PCAET prévoit ainsi, pour 2030 :

- une réduction des consommations énergétiques de 16 % (18 % dans les transports, 13 % dans le tertiaire, 17 % dans le résidentiel, 15 % dans l'industrie et 15 % dans l'agriculture) ;
- une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 19 % (26 % dans les transports, 18 % dans le tertiaire, 24 % dans le résidentiel, 21 % dans l'industrie et 10 % dans l'agriculture) ;
- une augmentation de la production des énergies renouvelables (EnR) de 416 % (soit 30 % des besoins énergétiques contre 22 % en 2019).

²⁰⁰ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, *Carte de l'avancement des PCAET en décembre 2021*.

²⁰¹ Être un territoire résilient qui veille à la santé de tous et au patrimoine naturel ; devenir un territoire à énergie positive en 2050 ; rendre possibles des modes de vies et des activités bas carbone pour tendre vers la neutralité carbone à l'horizon 2050 dans un contexte de gain de population ; innover et changer de modèle économique pour intégrer les leviers de l'économie circulaire dans toutes les activités et créer plus de liens entre les consommateurs et les producteurs du Pays basque ; partager connaissances et expériences de transition pour agir ensemble.

²⁰² Nécessité de fixer la baisse des émissions de polluants atmosphériques par secteur d'activité afin de pouvoir être comparée avec les objectifs nationaux et régionaux, sous-estimation du scénario d'élévation du niveau de l'océan.

L'ambition sur la réduction des gaz à effet de serre (GES) apparaît en-deçà de celle du SRADDET à l'horizon 2030 comme 2050, le PCAET confirmant être en-dessous de cette ambition s'agissant des émissions de GES en provenance du secteur agricole. Il en va de même, mais dans une moindre mesure, pour la part de production d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie à l'horizon 2030. La comparaison des deux ambitions permet de situer la stratégie de la CAPB dans le cadre régional de la lutte contre le changement climatique, la chambre ne méconnaissant pas les logiques propres de chacun de ces deux documents et les trajectoires calendaires distinctes dans lesquelles ils s'inscrivent.

Tableau n° 18 : Ambitions comparées du PCAET et du SRADDET aux horizons 2030 et 2050

<i>Ambition</i>	<i>Échéance</i>	<i>SRADDET</i>	<i>PCAET</i>
<i>Consommations d'énergie</i>	2030	- 30 %	- 16 % (2026)
	2050	- 50 %	- 49 %
<i>Émissions totales de GES</i>	2030	- 45 %	- 19 %
	2050	- 75 %	- 56 %
<i>Production d'EnR (part dans la conso finale d'énergie)</i>	2030	50 %	30 %
	2050	100 %	100 %

Source : PCAET de la CAPB et SRADDET de la région Nouvelle-Aquitaine

En réponse aux observations provisoires, le président de la CAPB a souligné la marge de manœuvre dont disposait chaque territoire pour s'insérer, en fonction de ses caractéristiques propres, dans le cadre fixé par le SRADDET. Il a également fait valoir les efforts déployés pour s'inscrire dans ce cadre, sans qu'il ait été possible, pour un EPCI créé en 2017 et au dynamisme démographique réel, de proposer des efforts de réduction d'émissions de GES ou de consommations d'énergie comparables à ceux nationaux ou régionaux, dont les années de référence sont de surcroît différentes. Dans leur déclaration environnementale accompagnant le PCAET, les élus communautaires, affirmant s'être engagés dans « *un niveau d'ambition particulièrement élevé pour le territoire* » au prix « *d'efforts (...) particulièrement soutenus pour chacun des secteurs d'activité* », ont ainsi considéré qu'en « *l'état des solutions disponibles et [de ces] efforts (...), il ne semble pas réaliste à ce stade pour la collectivité de relever les objectifs d'atténuation des émissions atmosphériques* ».

La chambre relève néanmoins que, s'il n'existe pas de rapport de conformité entre les deux documents, le PCAET, comme d'autres instruments de planification locale, doit prendre en compte les objectifs du SRADDET et être compatible avec les règles générales qu'il édicte.

Par ailleurs, l'État a relevé l'absence de traduction de ces orientations stratégiques en objectifs opérationnels chiffrés et territorialisés par secteurs géographiques, pourtant utiles à l'échelle d'un territoire vaste et contrasté comme celui de la CAPB. Quant au programme d'actions et sa mise en œuvre opérationnelle, il estime qu'ils devraient reposer davantage sur les acteurs du territoire et être assortis d'un budget, de moyens et d'un calendrier prévisionnel, sans renvoyer à des phases d'études pour la concrétisation d'aspects opérationnels qui sont l'essence même du PCAET. En réponse, le président de la CAPB a indiqué avoir travaillé au renforcement du caractère opérationnel et territorialisé de ces orientations, par l'élaboration de profils climat-air-énergie à l'échelle des futurs PLUi infra-communautaires en lien avec

l'Agence Régionale d'Évaluation Environnement et Climat – AREC, qui a rendu ses travaux au début de l'année 2022.

La chambre régionale des comptes, rejoignant sur certains points l'État dans son avis, relève que si les effets potentiels du changement climatique sont bien diagnostiqués et les leviers pour y obvier étayés et déclinés pour un certain nombre de risques, la problématique de l'adaptation des espaces urbanisés aux impacts²⁰³ de ce changement n'est pas abordée, alors que la majorité de la population de la CAPB s'y concentre. La réalisation de l'objectif de neutralité carbone du territoire ne se traduit pas de façon suffisamment opérationnelle dans le plan, qui n'évoque pas, par exemple, de manière chiffrée et cartographiée, la question de la réduction de l'artificialisation des sols. La réduction des émissions de GES et des polluants dans le secteur des transports, cohérente avec le plan de mobilité, n'aborde pas plusieurs pistes²⁰⁴ susceptibles de contribuer à sa concrétisation. Les exigences en matière de qualité de l'air et de la santé²⁰⁵ ne sont pas complètement prises en compte, probablement en raison de leur introduction, en cours d'élaboration du pacte, par la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Pour la plupart de ces problématiques, le PCAET ne donne pas d'indication précise sur l'intégration des mesures destinées à concrétiser les objectifs stratégiques poursuivis par la CAPB dans les documents d'urbanisme locaux (futurs SCoT et PLUi) et les opérations d'aménagement, alors qu'ils en conditionnent la réussite. Si, pour l'ordonnateur, ces sujets sont traités dans le programme local de l'habitat, le plan de mobilités et le projet alimentaire territorial et la question de la trajectoire retenue en matière d'artificialisation des sols, cohérente avec le SRADDET, a été priorisée dans les travaux du SCoT, la chambre considère qu'ils auraient dû être complètement abordés dans le PCAET, dont c'est la vocation.

De même, si dans son avis rendu le 3 juillet 2020, la mission régionale d'autorité environnementale du ministère de la Transition écologique saluait l'effort de la CAPB pour impliquer les acteurs du territoire dans l'élaboration de ce plan, elle mettait en lumière un manque d'ambition par rapport aux objectifs nationaux mais aussi à ceux fixés par le SRADDET, quand bien même un rapport de conformité entre ces documents n'est pas exigé par la loi.

En même temps qu'il approuvait définitivement le PCAET le 19 juin 2021, le conseil communautaire relevait que « *compte tenu du caractère XXL de la communauté d'agglomération du Pays-Basque et de la diversité de son territoire, la collectivité est d'ores et déjà engagée dans des travaux de territorialisation de son plan d'actions au travers de ses outils de planification (PLUi) et de la démarche d'élaboration du SCoT* ». La pleine opérationnalité des objectifs de ce plan ne sera donc effective qu'à l'issue des procédures visant à les décliner dans les documents d'urbanisme. En outre, le plan prévoit des indicateurs de mesure pour la plupart des opérations envisagées mais aucune cible chiffrée. La CAPB a souligné qu'un processus engagé en 2021 aurait vocation à consolider la programmation et la territorialisation de son plan climat au travers, d'une part, du dispositif d'évaluation annuelle du label climat-air-énergie de l'Ademe et, d'autre part, de travaux internes portant sur le projet de territoire, la réforme de la déconcentration, la réforme budgétaire, le pacte fiscal et financier

²⁰³ Notamment les îlots de chaleur amplifiés en milieu urbain dense.

²⁰⁴ Notamment le développement du télétravail, du report modal ou du ferroutage de marchandises.

²⁰⁵ Notamment la création de zones à faibles émissions de mobilité et la diminution de l'exposition chronique à la pollution atmosphérique.

et son plan pluriannuel d'investissement. Ce faisant, elle reconnaît le manque d'opérationnalité du plan qu'elle vient d'adopter alors même qu'il lui a fallu plus de quatre ans pour l'élaborer.

En réponse aux observations provisoires, son président a assumé le choix de la CAPB de se doter d'un PCAET « *réaliste et réalisable, et non un plan d'affichage* ».

7.2.2.3 Un programme local de l'habitat (PLH) prochainement adopté

❖ Le cadre juridique du PLH

Régi par les articles L. 302-1 à L. 302-4-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), le PLH est un document stratégique d'orientation, de programmation, de mise en œuvre et de suivi de la politique de l'habitat à l'échelle intercommunale pour une durée de six ans. Son élaboration est obligatoire notamment pour les CA. Il définit « *les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements* »²⁰⁶. Il doit notamment comporter un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, indiquer les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, comprendre un programme d'actions détaillé par commune et éventuellement par secteur géographique, être compatible avec le SCoT et intégrer les éléments du SRADDET. Il s'impose aux PLU / PLUi et doit pour cela territorialiser ses orientations afin de permettre aux documents d'urbanisme d'assurer son opérationnalité.

❖ Le processus d'élaboration mené par la CAPB

À la création de la CAPB, le territoire était couvert par deux PLH, celui de l'ACBA (2016-2021) et celui de l'ancienne CC de Nive-Adour (2014-2019). La CA du Sud-Pays-Basque venait d'adopter le sien pour la période 2017-2022 mais la création de la CAPB est venue interrompre le processus final.

Le conseil communautaire a engagé la procédure d'élaboration du PLH du Pays basque en septembre 2017. D'après les services de l'ordonnateur, l'élaboration de ce premier PLH a été réalisée au plus près du territoire, en co-construction avec les maires et les acteurs locaux de l'habitat afin de porter un projet de territoire partagé.

Le projet de PLH 2020-2025 (partie 1 : rapport de diagnostic, partie 2 : rapport d'orientations et programme d'actions) a été adopté à l'unanimité moins une abstention du conseil communautaire, en février 2020. En raison de la crise sanitaire et du report des élections municipales, le document n'a pu être soumis à l'avis des communes qu'en novembre 2020. Les cent seize avis reçus se répartissent en soixante-quatre favorables sans réserve, quarante-trois favorables avec réserves ou préconisations, quatre non conclusifs et quatre défavorables.

À la suite du recueil de ces avis, le projet de PLH 2021-2026 « *a été modifié, remodelé, et complété pour tenir compte des préconisations, réserves et remarques émises* » et arrêté par

²⁰⁶ Article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

le conseil communautaire en avril 2021, pour transmission aux services de l'État aux fins d'examen par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH). Le PLH 2021-2026 a été approuvé, dans sa version définitive, par le conseil communautaire en octobre 2021. L'approbation d'un SCoT en 2024 entraînera l'ouverture d'une procédure de révision de ce PLH pour mise en compatibilité dans un délai de trois ans²⁰⁷.

❖ Le contenu du PLH

Le diagnostic dresse le portrait d'un territoire contrasté mais soumis à une forte tension compte tenu de sa grande attractivité, générant un phénomène d'éviction des populations locales, notamment les plus précaires. Même si 60 % des habitants du Pays basque sont propriétaires de leurs logements, 70 % sont éligibles au logement social et le délai moyen d'attente avant l'obtention d'un tel logement est de vingt-deux mois, contre une moyenne nationale de treize mois. En outre, plus du quart (26 %) des ménages du territoire est éligible aux logements très sociaux qui ne représentent que 7 % des logements produits sur la période 2013-2018. Jusqu'à présent, 75 % des logements étaient produits à Bayonne et Anglet.

Le diagnostic a mis en exergue l'inadaptation qualitative et quantitative de l'offre de logements à la sociologie et la démographie locales et le non-respect par les communes soumises à la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (« loi SRU »), de leurs obligations en matière de logement social, à l'exception notable de Bayonne. Il constate un taux important de résidences secondaires concentrées sur le littoral ainsi qu'un taux élevé de vacance des logements dans le Pays basque intérieur, ces logements étant en moyenne plus vétustes.

Le diagnostic intègre une partie relative au bilan des deux PLH existants au 1^{er} janvier 2017. Le diagnostic quantitatif concernant le PLH de la CC Nive-Adour montre une progression de la production de logements sociaux mais inférieure aux objectifs et un taux de logements sociaux dans la production neuve de 36 % non atteint (19 %) en raison d'une production contrebalancée par une progression du logement libre. Quant au PLH de l'ancienne ACBA, n'ayant qu'une année d'application, son évaluation s'en trouve limitée.

Le PLH, dans sa version arrêtée en avril 2021, comportait cinq orientations :

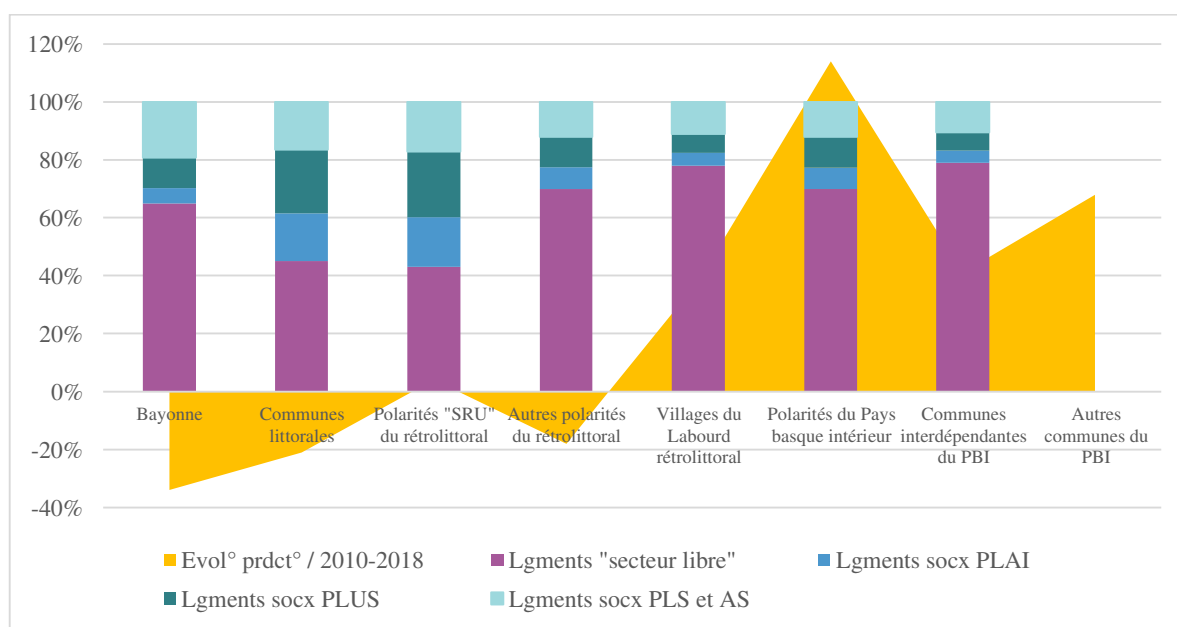
- responsabiliser l'ensemble des partenaires et acteurs de la politique de l'habitat sur le territoire, appelés à s'engager dans la mise en œuvre de ce plan ;
- produire « *moins mais mieux* » en matière de logements en adoptant une stratégie foncière et en adaptant les documents d'urbanisme ;
- renforcer la production de logements accessibles à la population du Pays basque selon une « *répartition équilibrée* » sur le territoire ;
- accélérer la réhabilitation du parc ancien, notamment par la rénovation énergétique pour les propriétaires occupants aux revenus modestes et par la production de logements sociaux dans les immeubles vacants en centre-bourg des communes de l'intérieur afin de les accompagner dans leur développement et lutter contre le logement vacant ;
- développer les produits d'habitat solidaire en faveur des publics spécifiques (personnes âgées, jeunes, travailleurs saisonniers...) en accompagnant les nouveaux

²⁰⁷ Article L. 142-2 du code de l'urbanisme.

modes d'habitat comme l'habitat partagé, regroupé, intergénérationnel ou encore participatif.

Ces orientations se déclinaient dans le cadre d'un « *scénario du développement maîtrisé* » qui, retenu après concertation, vise à ralentir la production de logements à environ 2 686 par an au regard de la période 2010-2017 (- 11,9 %) et à les répartir à l'inverse de la tendance observée, en développant les efforts de production dans le Pays basque intérieur²⁰⁸, en diminuant les volumes produits dans les communes littorales et Bayonne et en tassant légèrement les volumes produits sur le rétro-littoral. Le PLH prévoyait la production de 1 200 logements sociaux par an contre 820 en moyenne ces dernières années. La production se ferait pour 800 logements minimum en locatif et 400 maximum en accession sociale, essentiellement en bail réel solidaire²⁰⁹. Par ces actions, la CAPB estimait que la proportion de logements sociaux devrait être portée de 13,8 % en moyenne aujourd'hui à 18 % environ fin 2026, dans les quinze communes soumises à la « loi SRU ». Le respect de l'obligation légale était envisagé à l'échéance du PLH suivant, soit à l'horizon 2031-2032.

Graphique n° 23 : Répartition de la production de logements promue par le PLH 2021-2026 selon les territoires et évolution globale par rapport à la période 2010-2018



Source : CAPB, PLH 2021-2026, volet 2 « Document d'orientations et programme d'actions »

Le programme d'actions détaillé se présentait en vingt-quatre actions, déclinées en sous-actions. Chaque action était présentée selon une fiche rappelant le contexte d'intervention, les objectifs poursuivis, le cas échéant par commune ou secteur géographique, le contenu des

²⁰⁸ Notamment les communes qualifiées de polarités structurantes ou intermédiaires (Hasparren, Ustaritz, Cambo-les-Bains, Saint-Pée-sur-Nivelle, Saint-Jean-Pied-de-Port, Saint-Palais, Mauléon, Saint-Étienne-de-Baïgorry, Tardets-Sorholus...).

²⁰⁹ Le bail réel solidaire est un contrat unissant un organisme de foncier solidaire et un preneur, dans lequel l'organisme conserve la propriété du terrain, tandis que le preneur détient la propriété du bien immobilier. L'EPFL Pays Basque a développé une nouvelle activité, dénommée Bizitegia et agréée comme organisme de foncier solidaire par arrêté préfectoral du 18 avril 2019.

sous-actions à mettre en œuvre, le territoire visé, le maître d'ouvrage, les moyens humains et financiers consacrés, les partenaires associés, le calendrier prévisionnel de mise en œuvre, les indicateurs d'évaluation et de suivi et les éventuels liens avec d'autres dispositifs.

Depuis 2013, le territoire est couvert par un observatoire local des loyers du Pays basque et du sud des Landes, porté par l'AUDAP et qui couvre un périmètre de quatre-vingt-quatre communes des aires urbaines de Bayonne, Saint-Jean-Pied-de-Port, Mauléon-Licharre et Saint-Palais, réparties en cinq zones d'étude. Le PLH prévoyait la mise en place d'une « surveillance » renforcée du parc locatif privé afin de mettre en place, le cas échéant, un encadrement des loyers.

Le PLH évaluait le coût des actions envisagées à près de 105 M€ sur la période et à une mobilisation de près de vingt-trois ETP. Cette évaluation faisait l'objet d'une répartition par action, les montants les plus conséquents bénéficiant à la massification et la répartition de l'offre locative sociale (action C.1 : 43,2 M€), les aides à l'amélioration des performances énergétiques de tous les ménages (action D.3 : 23,7 M€) et le développement de l'action publique d'aménagement en matière d'habitat (action B.1 : 18 M€).

❖ Des orientations, à ce stade, volontairement peu contraignantes

Le PLH tente un « rééquilibrage » en faveur des communes de l'intérieur, la production de logements devant baisser de 19 % sur la frange littorale et rétro-littorale, au profit de l'intérieur (+ 70 %). Il admet ne constituer qu'une première étape ne permettant pas, à elle seule, d'infléchir durablement les dynamiques à l'œuvre. Il vise donc à mieux maîtriser le rythme de production de logements, en répondant à un meilleur équilibre social et territorial, et à initier des actions d'amélioration du parc de logements existants et de réduction de la part des résidences secondaires. En consacrant désormais 45 % de la production au logement social, le PLH marque une évolution nette en faveur de la réalité sociodémographique du territoire. Mais l'ambition n'est pas en mesure, à l'échelle de temps d'un PLH, six ans aux termes de la loi, de remédier aux constats dressés dans le diagnostic. Outre la production effective de logement social, l'enjeu est aussi la maîtrise de la production de logements dans le secteur libre : l'effectivité et l'efficacité des orientations reposeront donc en partie sur leur prise en compte par les PLU et PLUi. L'ordonnateur a ajouté, en réponse à ces observations, que d'autres politiques communautaires contribuaient à la recherche d'un meilleur équilibre territorial, comme le développement économique ou l'action en matière d'aménagement.

La rédaction des objectifs retenus manque parfois de précisions, renvoyant à des études ou visant à préparer des objectifs plus concrets pour un futur PLH. Ils ne sont donc pas suffisamment détaillés pour être directement intégrés aux PLU et PLUi, dont la mise en compatibilité en serait plus aisée. En dehors des objectifs chiffrés de production de logements sociaux et de leur répartition territoriale, les autres thématiques ne font pas l'objet d'une réelle territorialisation (offre en accession sociale, emplacements réservés, secteurs de mixité sociale à privilégier, densité...), renvoyant cette responsabilité vers les PLU. La description des actions et sous-actions réserve généralement les verbes à caractère opérationnel (« mettre en place », « mettre en œuvre », « réaliser »...) à la mise en place d'instances (pilotage partenarial du PLH, convention intercommunale d'attribution, copropriétés), la diffusion d'informations (stratégie de communication, accompagnement) ou la réalisation d'études (faisabilité, étude-action, bilan).

Graphique n° 24 : Nuage de mots des verbes utilisés dans la définition des actions et sous-actions du rapport d'orientations et du programme d'actions arrêté en avril 2021



Source : CRC, d'après le programme local de l'habitat arrêté en avril 2021

En application de son action B.3 (« Mobiliser l'urbanisme au service d'un cadre de vie de qualité et apaisé ») et de la sous-action n° 2 (« Mobiliser le droit de l'urbanisme au service de la production sociale »), la CAPB choisit explicitement de ne pas recourir au pouvoir prescripteur du PLH et, ce faisant, renvoie au résultat des négociations qui seront menées avec les communes sur l'élaboration de chaque PLUi. En effet, le PLH précise qu'il « *ne prescrit pas des règles types à introduire dans tous les documents d'urbanisme du territoire, mais encourage la mise en œuvre d'outils différenciés à l'échelle du quartier, en fonction des contextes locaux, parmi le panel d'outils à disposition dans les PLU* ». Cette précision rejoint la première orientation qui met en avant le travail partenarial et la responsabilité partagée de la politique du logement sur le territoire, la CAPB étant pourtant à l'initiative de l'adoption du PLH et des PLUi infra-communautaires qui devront le décliner de manière opérationnelle.

En repoussant le moment des choix et le renvoi vers des négociations (alors même que le PLH a fait l'objet d'intenses discussions), le risque est grand d'une dilution des responsabilités et d'une absence de décisions structurantes. Le contenu des PLUi sera, à cet égard, éclairant. Ce faisant, la CAPB montre les limites de ses ambitions structurantes et intégratrices. Pour l'ordonnateur, le contenu du PLH, loin de démontrer ces limites, reflète surtout « *une réalité réglementaire complexe et peu adaptée aux intercommunalités de sa taille* », l'ayant contraint à élaborer, dans un calendrier particulièrement resserré, un très grand nombre de documents stratégiques parmi lesquels le PLH, que le CAPB s'attachera à traduire dans les PLUi. La chambre considère toutefois que ces circonstances n'empêchent pas d'autres EPCI, de taille comparable à celle de la CAPB, de recourir au pouvoir prescripteur du PLH.

Le PLH prévoit des indicateurs d'évaluation de chaque action, recouvrant ainsi plusieurs sous-actions. Sur certains indicateurs d'évaluation, l'ambition n'est pas chiffrée et ne permettra pas d'apprécier l'effet propre du PLH. Aucun objectif chiffré (nombre, pourcentage d'évolution) n'est ainsi présenté pour la sous-action B.1.1 (« *Développer l'action publique d'aménagement communautaire* »), susceptible de présenter une dimension opérationnelle, l'évaluation portant sur le nombre d'opérations communautaires portées.

❖ Un recyclage d'actions obligatoires qui auraient dû être traitées en amont

Enfin, comme le relève le préfet dans un courrier du 5 mars 2021, la mise en place d'une politique de l'habitat d'ensemble et cohérente nécessite de mobiliser tous les outils à disposition pour atteindre les objectifs fixés en ce domaine. Depuis sa création, la CAPB, en sa qualité d'EPCI tenu de se doter d'un PLH, devait, aux termes de l'article L. 441-1-5 du CCH, créer une conférence intercommunale du logement (CIL) chargée d'adopter des orientations concernant les attributions de logements sur le patrimoine locatif social présent ou prévu sur le territoire concerné et faisant l'objet d'une convention intercommunale d'attribution au sein de laquelle des engagements chiffrés sont fixés aux partenaires.

La CIL, créée dès 2017 et dont la composition a été définie, n'a jamais été installée, aucun arrêté cosigné entre le préfet et le président de la CAPB n'étant intervenu pour formaliser cette création. Malgré une délibération de 2018 approuvant une démarche en ce sens, la CAPB ne disposait pas d'un plan partenarial de gestion de la demande locative et d'information des demandeurs, tel que prévu à l'article L. 441-2-8 du CCH. Le projet de PLH prévoit d'« *installer la CIL et [de] constituer ses documents socles* » ainsi qu'un plan partenarial de gestion de la demande locative et d'information des demandeurs, dont le suivi relèverait de la CIL. L'installation de cette dernière et l'adoption du plan précité auraient pu contribuer en amont à l'élaboration du PLH et participer à une véritable gouvernance de la politique de l'habitat contribuant ainsi à l'orientation A du PLH avant même son adoption, à savoir la mise en place d'une politique partenariale en matière d'habitat. L'ordonnateur a annoncé, lors de son audition devant la chambre, l'installation de la CIL en mai 2022 et des initiatives à venir en matière de gestion de la demande locative et d'information des demandeurs.

Recommandation n° 11 : Se doter d'une conférence intercommunale du logement ainsi que d'un plan partenarial de gestion de la demande locative et d'information des demandeurs, conformément aux articles L. 441-1-5 et L. 441-2-8 du code de la construction et de l'habitation.

En définitive, la CAPB a adopté un PLH, fondé sur un diagnostic détaillé et donnant une image fine de son territoire. Tourné vers la maîtrise et la réorientation des dynamiques à l'œuvre, le plan d'actions dont elle a assorti ce programme risque toutefois de ne pas répondre à l'ambition des objectifs affichés. Une partie des actions ne présente pas un caractère suffisamment opérationnel, l'obligation issue de la « loi SRU » en matière de logements sociaux ne sera pas respectée et le renseignement parcellaire d'objectifs chiffrés pourrait contrarier la réalisation de certaines ambitions. La portée de ce PLH dépendra des choix opérés au sein des PLUi et de leur mise en œuvre au niveau communal. Par ailleurs, la gestion des demandes et attributions de logements sociaux aurait pu gagner en efficacité si la CAPB s'était conformée à l'obligation d'installer la CIL et de se doter d'un plan partenarial de gestion de la demande locative et d'information des demandeurs.

Ces observations ne préjugent pas des efforts par ailleurs entrepris par la CAPB dans ce domaine, à l'instar de l'adoption, pour la première fois sur le territoire, d'un règlement d'intervention en faveur du logement, ni ne méconnaissent la charge de travail née de la délégation par l'État de la gestion des aides à la pierre, comme l'a souligné l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires.

7.2.2.4 Un plan de mobilité (PDM) soumis à consultations

❖ Le cadre juridique

Le PDM²¹⁰ est un document de planification locale sur dix ans. L'article L. 1214-1 du code des transports dispose que ce plan « *détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial* ». Il est obligatoire dans les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants²¹¹. Il vise²¹² :

- l'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ;
- le renforcement de la cohésion sociale et territoriale ;
- l'amélioration de la sécurité des déplacements, en opérant, pour chacune des catégories d'usagers, un partage de la voirie équilibré entre les différents modes de transport ;
- la diminution du trafic automobile et le développement des usages partagés des véhicules terrestres à moteur ;
- le développement des transports collectifs et moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et polluants, notamment la bicyclette et la marche à pied ;
- l'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie dans l'agglomération ;
- l'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement ;
- l'organisation des conditions d'approvisionnement de l'agglomération nécessaires aux activités commerciales et artisanales et des particuliers ;
- l'amélioration des mobilités quotidiennes des personnels des entreprises et des collectivités publiques, des élèves et des personnels des établissements scolaires ;
- l'amélioration des conditions de franchissement des passages à niveau ;
- l'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant, sur option, le stationnement en périphérie ;
- la réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ainsi que la localisation du réseau d'avitaillement à carburant alternatif.

Ce plan, tel qu'il résulte des dispositions de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, dite « LOM »²¹³, applicables dès le 1^{er} janvier 2021 aux plans non encore adoptés, comme c'est le cas de la CAPB, comprend :

- un volet relatif à la continuité et à la sécurisation des itinéraires cyclables et piétons, définissant également les principes de localisation des zones de stationnement des vélos à proximité des gares, des pôles d'échanges multimodaux et des entrées de ville

²¹⁰ Ancien plan de déplacement urbain, dénommé plan de mobilité depuis le 1^{er} janvier 2021 en application de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

²¹¹ Article L. 1214-3 du code des transports.

²¹² Article L. 1214-2 du même code.

²¹³ Articles L. 1214-2-1, R. 1214-1, R. 1214-2 du même code.

ainsi que les outils permettant d'accroître les informations à destination des piétons et cyclistes ;

- une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient ;
- une annexe particulière traitant de l'accessibilité ;
- une évaluation des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques générées ;
- le calendrier des décisions et réalisations des mesures de renforcement de la cohésion sociale et territoriale, notamment l'amélioration de l'accès aux services de mobilité des habitants des territoires moins denses ou ruraux et des quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite.

Le PDM peut intégrer, lorsque l'agglomération est desservie par une voie de navigation fluviale ou par un réseau ferré, un schéma de desserte fluviale ou ferroviaire²¹⁴. Il délimite en outre les périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées par les PLU en matière de réalisation d'aires de stationnement²¹⁵. Le SMPBA a précisé, en réponse aux observations provisoires, que ce document facultatif n'avait pas encore été élaboré et que l'étude du réseau express basque 2025-2030, co-pilotée avec la région, pourra servir de schéma ferroviaire.

❖ Le périmètre

À la suite de la création de la CAPB en 2017, les statuts du syndicat des transports de l'agglomération Côte-Basque-Adour (STACBA) ont été modifiés, devenant alors le SMPBA, syndicat mixte fermé, autorité organisatrice de la mobilité sur le ressort territorial de la CAPB et de Tarnos. La CAPB a approuvé ces nouveaux statuts, en mars 2021, pour l'extension de son périmètre aux communes landaises d'Ondres et de Saint-Martin-de-Seignanx à compter du 1^{er} juillet 2021.

En revanche, comme le relevait déjà la chambre régionale des comptes en 2020²¹⁶, Saint-André-de-Seignanx ne relève pas du ressort territorial du syndicat bien que faisant partie de l'unité urbaine²¹⁷ de Bayonne²¹⁸. De même, l'absence d'adhésion de la CC du Seignanx au SMPBA, alors qu'elle sera à terme couverte par le même SCoT que la CAPB, ne facilite pas l'aménagement coordonné de territoires soumis aux mêmes dynamiques, quand bien même le SCoT répondrait à une logique de planification plus stratégique que le PDM, les deux documents traitant de mobilité. Le SMPBA a précisé que la CC du Seignanx n'avait pas souhaité rejoindre la structure.

²¹⁴ Article L. 1214-2-2 du même code.

²¹⁵ Article L. 1214-4 du même code.

²¹⁶ Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, « Syndicat des Mobilités Pays Basque-Adour – Bayonne (Pyrénées-Atlantiques) », septembre 2020.

²¹⁷ Selon l'INSEE, l'unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

²¹⁸ Articles L. 1214-3 du code des transports et L. 221-2 et R. 221-2 du code de l'environnement. Arrêté du 28 juin 2016 établissant les listes d'agglomérations de plus de 100 000 et 250 000 habitants en application de l'article R. 221-2 du code de l'environnement.

❖ Le processus d'élaboration

Initiée en décembre 2017, l'élaboration du PDM a donné lieu à un document arrêté le 6 février 2020, procédant d'une concertation élargie menée dans le cadre des démarches d'élaboration du SCoT, du PCAET et du PLH, et associant de nombreux acteurs du territoire. Ce plan se décompose en trois parties : le contexte (cadre juridique, instruments de planification...), les diagnostics (territorial, thématique et environnemental), le projet décliné en orientations, enjeux et ambitions, ainsi qu'un plan d'actions. Le projet a reçu un avis favorable de la commission d'enquête publique, sans réserve, assorti de sept recommandations.

Le diagnostic dresse le portrait d'un territoire à forte croissance démographique, portée par un solde migratoire très positif, et connaissant un vieillissement de sa population. Il constate la forte densité de population sur le littoral avec un phénomène de débordement sur le rétro-littoral. Dans le Pays basque intérieur, les situations apparaissent plus contrastées avec quelques polarités qui se maintiennent dans un ensemble plus fragile. Ce territoire, profitant d'une desserte et d'une situation géographique exceptionnelles, bénéficie d'une forte attractivité touristique avec des problématiques fortement accentuées l'été sur la zone littorale. La tension sur le marché immobilier du littoral participe au développement rapide des premières couronnes rétro-littorales, mais également du sud des Landes (dont la partie sud de Marenne-Adour-Côte-Sud), et à l'allongement des déplacements domicile-travail.

L'analyse des déplacements repose sur des études de 2009 et 2015 et ne couvre pas l'ensemble des pratiques de déplacements sur l'intégralité du ressort territorial du SMPBA, notamment de la CAPB. Ces études mettaient alors en exergue la place prédominante de la voiture dans les déplacements quotidiens, plus particulièrement sur le littoral, entre le littoral et le rétro-littoral de même qu'entre le littoral et le sud des Landes. Les services de mobilité sont concentrés sur le littoral sous réserve de quelques interconnexions avec le rétro-littoral et, dans une moindre mesure, le Pays basque intérieur. Les services de transports en commun apparaissent peu utilisés bien que 90 % des habitants et emplois se situent dans des communes desservies en bus, car ou train. L'intermodalité n'est pas suffisamment facilitée. La continuité des aménagements piéton – vélo apparaît insuffisante. La voiture demeure privilégiée, sa place n'est pas remise en cause et son partage (covoiturage, autopartage) reste limité.

Un certain nombre d'enjeux environnementaux, à partir de l'état initial de l'environnement, a été identifié, auquel le PDM doit apporter des réponses, ceux-ci faisant l'objet d'une hiérarchisation selon des critères pondérés. Parmi les enjeux prioritaires figure, en tête, la limitation des émissions de dioxyde de carbone et d'azote, de particules en suspension et de composés organiques volatiles ainsi que de la consommation d'essence et de diesel, alors que les mesures susceptibles de limiter l'usage de la voiture sur le littoral sont faibles.

Cet état initial de l'environnement s'appuie sur une diversité de données chiffrées et d'études dont les dates de référence apparaissent parfois très éloignées²¹⁹ de celles envisagées pour la mise en œuvre des actions du PDM, ne permettant pas de mesurer avec précision la part de leurs effets réels sur la période. C'est notamment le cas sur la thématique majeure relative à la qualité de l'air, la santé et l'énergie, qui regroupe les deux principaux enjeux identifiés.

²¹⁹ Jusqu'à 2010 concernant une enquête de mobilité à l'échelle de l'agglomération basco-landaise. Sinon, données de 2014, 2015, 2018 et 2019.

Ce plan vise, à l'horizon 2030, une évolution du mix énergétique appliqué à la mobilité²²⁰ et des parts modales, à savoir une réduction des déplacements en voiture (de 77 % à 52 %) ainsi qu'un recours accru à la marche (de 15 % à 25 %), au vélo (de 1,5 % à 8 %), aux transports en commun (de 4,5 % à 11 %) et aux autres modes, dont les deux-roues motorisés (environ 4 %) en tendant vers l'optimisation des véhicules.

Le projet de PDM retient trois axes d'intervention (« Transitions : moins se déplacer, mieux se déplacer » ; « Cohésion : permettre à toutes et tous de se déplacer » ; « Entraînement : faire pour et avec les usagers »), traduit en « ambitions », elles-mêmes déclinées dans un plan précisant, par action, le territoire concerné, les moyens envisagés et l'horizon de sa réalisation.

❖ Un projet de PDM devant remédier à certaines carences

Au regard des éléments précités, ce projet, qui n'est pas encore définitif, présente, en l'état, des insuffisances :

- les éléments relatifs au financement sont assez peu développés et plutôt globalisés, les moyens évoqués action par action ne faisant pas l'objet d'un chiffrage, le SMPBA mentionnant cependant l'élaboration en cours d'un PPI avec la CAPB ;
- le calendrier des décisions et réalisations repose, pour chaque action, sur un « *horizon de projet* » mentionnant une année, au terme de laquelle l'action pourrait être mise en œuvre : cette échéance, peu engageante, est dépendante de l'intervention de tiers mais le SMPBA s'est engagé à préciser les dates d'échéances dont il a la maîtrise ;
- si un petit nombre d'actions vise exclusivement des territoires peu denses (péri-urbains, centres-bourgs), aucune ne mentionne les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Le SMPBA a indiqué que le projet de PDM arrêté en février 2020 intégrait un développement sur les QPV situés à Bayonne, dans le fascicule « diagnostic thématique », lequel, en réponse aux remarques de la chambre, a été complété. Le périmètre de quatre actions du projet de PDM a bien été étendu aux QPV ;
- le plan ne délimite pas de périmètres dans lesquels les conditions de dessertes permettraient de réduire ou supprimer les obligations en matière de construction d'aires de stationnement, ni ne précise les limites des obligations des documents d'urbanisme en matière de réalisation d'aires de stationnement pour véhicules motorisés et les obligations minimales pour le stationnement des véhicules non-motorisés²²¹. En réponse, le SMPBA a souligné que le plan d'action subordonne le développement des transports en communs à la limitation des zones de stationnement, et que le plan serait complété dès que les PLUi, élaborés avec le concours du syndicat, seraient finalisés, selon la procédure de modification simplifiée du PDM ;
- l'étude environnementale ne fait état d'aucune solution alternative qui aurait fait l'objet d'une étude et dont l'analyse des avantages par rapport aux inconvénients comparée aux solutions finalement proposées aurait permis d'objectiver les choix

²²⁰ Couverture par l'électricité (dont l'hydrogène) et le gaz de 25 % des consommations (contre 1 % actuellement).

²²¹ Dans son rapport d'observations définitives sur le SMBPA publié en 2020, la chambre régionale des comptes recommandait de fixer dans le PDM 2020-2030 des objectifs chiffrés en matière d'évolution des parts des différents modes de transport et de veiller à ce que les dispositions de l'article L. 1214-2 du code des transports, relatives au caractère prescriptif du PDU en matière de stationnement, soient effectivement mises en œuvre.

ainsi effectués. Cette absence n'est pas sans conséquence sur la sécurité juridique des travaux menés²²². Le SMPBA indique avoir ajouté un scénario dit « fil de l'eau », à la demande de la mission régionale d'autorité environnementale.

Dans le cadre de la sollicitation pour avis des personnes publiques de décembre 2020 à mars 2021, le préfet a relevé la présence d'un véritable diagnostic thématique et territorial ainsi qu'un projet reflétant une réelle volonté de développer les modes de déplacements alternatifs à la voiture et assortit son avis favorable au projet de PDM de plusieurs observations :

- le projet respecte le cadre réglementaire à l'exception d'une nouvelle obligation, issue de la « LOM », relative à l'amélioration des conditions de franchissement des passages à niveau, notamment pour les transports scolaires ;
- dans le plan d'actions, nombre d'actions ne sont pas suffisamment ciblées et territorialisées ou leur mise en œuvre est renvoyée à la réalisation d'études ultérieures. Le SMPBA, en réponse, a précisé qu'il produirait un plan d'actions priorisé détaillant les acteurs, les périmètres, les calendriers, les coûts de mise en œuvre et des indicateurs de suivi ;
- les modalités de gouvernance et de pilotage du PDM devraient être détaillées, le SMPBA ayant indiqué qu'elles étaient décrites dans le document « projet enjeux et ambitions ».

De même, dans son avis du 28 octobre 2020, la mission régionale d'autorité environnementale a mis en lumière :

- un diagnostic ne faisant pas ressortir les enjeux majeurs tels que la spécificité des zones littorales, les périodes touristiques ou le transport international ;
- une absence de territorialisation du plan ;
- de nombreux principes généraux dont la mise en œuvre concrète est conditionnée à des études ultérieures ou à l'action de tiers ;
- l'absence de scénario alternatif permettant de justifier les choix opérés ;
- l'insuffisante prise en compte, dans le plan d'actions, des incidences négatives identifiées dans le rapport environnemental et leur manque de territorialisation.

Le SMPBA, en réponse à ces observations, a affirmé avoir apporté des éclaircissements aux avis de la mission régionale dans le document « tome administratif », avoir enrichi le fascicule relatif à l'évaluation environnementale et celui traitant des transports de marchandise, et qu'en outre, le plan d'actions distinguait plus précisément les mesures concernées par les variations saisonnières.

²²² En janvier 2021, le tribunal administratif de Toulouse a annulé le PDU de l'agglomération de Toulouse en raison de l'absence, dans le rapport d'évaluation environnementale, de solutions de substitution raisonnables au plan présenté. Le tribunal a estimé nécessaire d'exposer, pour l'enquête publique, un bilan avantages/inconvénients des différentes solutions envisageables et ainsi de justifier les choix effectués, une telle omission pouvant influencer les résultats de l'enquête publique. Il a estimé que les « critères, indicateurs et modalités retenues pour suivre les effets du plan », et notamment ses impacts négatifs sur l'environnement, n'avaient pas été précisés.

❖ Un projet encore susceptible d'évoluer

Le projet a fait l'objet d'une enquête publique. Une synthèse de ces observations ainsi qu'une analyse des propositions produites durant l'enquête ont été transmises au SMPBA avant un vote définitif. Le calendrier fait état d'une approbation possible du PDM au cours du deuxième trimestre 2022, avant l'adoption du SCoT qui, conformément à l'article L. 142-2 du code de l'urbanisme, ouvrira un délai de trois ans pour assurer la mise en compatibilité du PDM.

La mobilité constitue l'un des enjeux majeurs du Pays basque notamment en raison des importants déplacements pendulaires, enjeu exacerbé en période estivale avec l'important afflux touristique. Le périmètre de ce PDM, élargi aux communes d'Ondres et de Saint-Martin-de-Seignanx, ne se superpose ni avec l'aire urbaine de Bayonne, ni avec le périmètre retenu pour l'élaboration du SCoT. Les aménagements envisagés nécessiteront un important travail de coordination avec les territoires limitrophes pour éviter de potentielles ruptures de mobilité sur des territoires pourtant interdépendants.

En conclusion, après une importante concertation, le projet de PDM, arrêté le 6 février 2020 par le SMPBA, comporte, en l'état, des carences. L'état initial de l'environnement, document de référence en matière de suivi et d'évaluation des actions entreprises, s'appuie, pour partie, sur des données trop anciennes pour mesurer avec précision les effets propres du PDM. D'autres éléments apparaissent peu ou pas traités dans ce projet. L'État dont la mission régionale d'autorité environnementale relèvent également des insuffisances dans l'opérationnalité et la territorialisation de ce plan. Les suites de l'enquête publique (mai 2021) sont toutefois susceptibles de modifier substantiellement ce projet avant son adoption finale, le SMPBA précisant avoir apporté des réponses en juillet 2021.

7.2.2.5 Un travail de convergence des documents d'urbanisme locaux

La compétence intercommunale dans ce domaine entraîne l'obligation d'organiser annuellement, au sein de l'organe délibérant, un débat sur la politique locale en matière d'urbanisme, qui, aux termes de l'article L. 5211-62 du CGCT, « *constitue un moment d'échanges avec les maires des communes membres sur la question de l'élaboration du PLUi et doit également leur permettre d'échanger sur le projet de territoire de la communauté* »²²³. La CAPB s'est conformée à cette obligation pour la première fois à la fin de l'année 2021.

La planification urbaine de proximité s'opère au travers des PLU et PLUi, de cartes communales, hérités des anciennes intercommunalités ou, à défaut, du règlement national d'urbanisme. À la fusion des EPCI, le territoire de la CAPB était alors couvert par quarante-six PLU communaux et cinquante-cinq cartes communales, cinquante-sept communes sans document d'urbanisme étant soumises au règlement national d'urbanisme²²⁴.

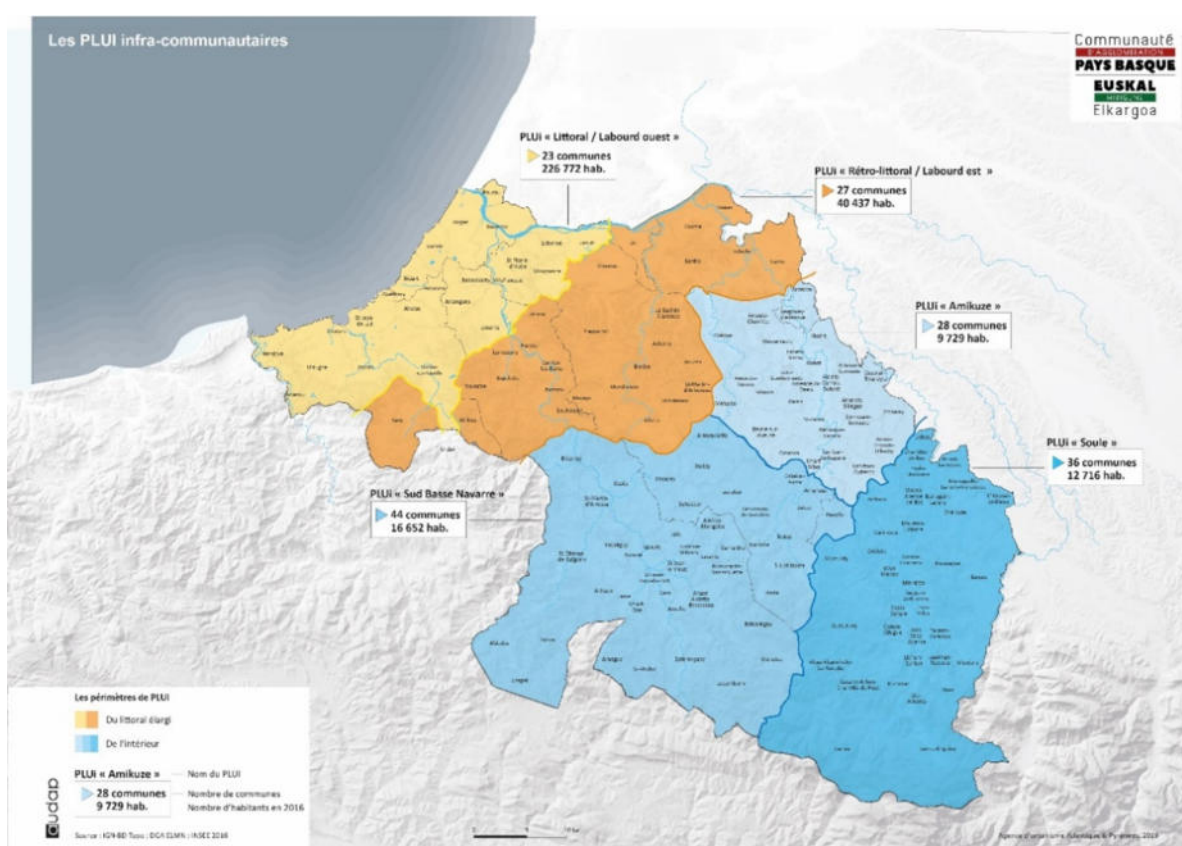
²²³ Réponse du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement du 29 juillet 2014 à la question écrite n° 45919 du 10 décembre 2013 de M. Stéphane Demilly.

²²⁴ Ensemble des dispositions à caractère législatif et réglementaire applicables en matière d'utilisation des sols sur une commune ne disposant pas de document d'urbanisme et pour laquelle les décisions d'urbanisme sont prises par le préfet au nom de l'État.

7.2.2.5.1 La perspective de cinq PLUi infra-communautaires

Alors que tous les EPCI n'avaient pas opté pour la compétence en matière de PLUi²²⁵, la fusion a entraîné, par effet mécanique de reprise des compétences exercées, la généralisation de la compétence relative à l'urbanisme intercommunal à l'échelle de toute la CAPB. Ce principe de couverture intégrale du territoire intercommunal par un unique PLUi a toutefois été assoupli par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, autorisant la CAPB à envisager la création de plusieurs PLUi infra-communautaires, sous réserve de l'accord du préfet de département, obtenu le 4 mai 2020. Cinq périmètres ont été identifiés, susceptibles de constituer des ensembles homogènes au regard des spécificités et de la diversité des enjeux, des dynamiques territoriales ainsi que de la réalité des aires urbaines et bassins de vie.

Carte n° 5 : Carte des PLUi infra-communautaires proposés par la CAPB



Source : CAPB

Le périmètre de ces cinq PLUi infra-communautaires ne correspond pas à celui des anciens EPCI, à l'exception de l'ancienne CC de Soule-Xiberoa, les autres étant intégrés, en tout ou partie, dans le périmètre de l'un des quatre autres PLUi infra-communautaires. La cartographie de ces PLUi présente une originalité avec la commune de Sare qui constitue une enclave du PLUi « Rétro-littoral Labourd Est » au sein du PLUi « Littoral – Labourd Ouest »,

²²⁵ Prescription en 2015 du PLUi de l'ACBA et de celui de la CC du Pays d'Hasparren.

sur laquelle l'État s'interrogeait, la commune, bien que montagnarde, relevant de la polarité Ciboure/Saint-Jean-de-Luz. La CAPB a toutefois maintenu cette originalité, liée, selon l'ordonnateur, aux liens étroits entretenus par cette commune avec Ainhoa, l'État ne l'ayant pas remise en cause.

La CAPB a décidé de mener l'élaboration de ces cinq PLUi simultanément à celle du SCoT mais postérieurement aux PCAET, PDM et PLH. Pour assurer la coordination entre ces documents, elle prévoit la création d'un comité stratégique chargé de veiller à la cohérence des PLUi avec ces documents cadres et dont la composition a vocation à être définie à l'occasion de l'examen prochain d'une charte politique de gouvernance de la compétence relative à la planification. Interrogée sur l'échéance d'adoption de celle-ci, la CAPB a rappelé que la charte n'était « *pas un document règlementaire, mais plutôt un document de cadrage que la collectivité s'est donnée elle-même dans le contexte particulier de la fusion* », faisant ici référence à la délibération du 23 septembre 2017 ayant approuvé une charte de gouvernance politique accompagnant le transfert de la compétence relative aux documents d'urbanisme. Le comité stratégique évoqué n'existe toutefois pas dans la charte de 2017 alors qu'il présente un réel intérêt en termes de suivi, de mise en cohérence et de pilotage transversal de l'élaboration des cinq PLUi. La CAPB a précisé que cette charte serait mise à jour dans le courant de l'année 2022.

Si l'élaboration des PLUi en deux étapes telle qu'initialement prévue demeure, le report des élections municipales de trois mois en 2020 a entraîné un décalage du calendrier.

Outre les périmètres et les calendriers d'adoption, la gouvernance a été particulièrement travaillée, avec trois échelles identifiées et au rôle précisé : l'échelle communautaire²²⁶ (« caps et cadres »), l'échelle infra-communautaire²²⁷ (« choix et règles ») et l'échelle communale²²⁸ (« proximité et opérationnalité »).

En application de l'article L. 153-8 du code de l'urbanisme²²⁹, le conseil communautaire, à la suite de la conférence intercommunale des maires du 5 juin 2021, a fixé, le 19 juin 2021, les objectifs poursuivis et les modalités de sa collaboration avec les communes pour l'élaboration des PLUi « Amikuze », « Soule » et « Sud Basse Navarre ». Le schéma de gouvernance envisagé repose sur plusieurs instances :

- la cellule technique chargée de coordonner les travaux, d'assurer le bon déroulement de la procédure, de définir le dispositif d'élaboration et de mise en œuvre du PLUi et de transmettre les informations à chaque commune ;

²²⁶ Pour la définition des orientations et des objectifs des politiques publiques communautaires, d'énonciation et de suivi de la politique d'aménagement du territoire communautaire, et de prise en compte des enjeux relevant de l'échelle communautaire.

²²⁷ Pour le pilotage de la planification coordonnée et équilibrée, au besoin en lien avec les premiers voisins pour la conduite de travaux thématiques communs et la coordination des calendriers afférents.

²²⁸ Pour la détermination de l'aménagement des quartiers, de l'échelle des projets opérationnels, de l'ajustement du zonage, du règlement et des emplacements réservés.

²²⁹ Cet article prévoit que « *le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de [...] l'établissement public de coopération intercommunale compétent [...], en collaboration avec les communes membres* » et que « *l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale arrête les modalités de cette collaboration après avoir réuni une conférence intercommunale rassemblant, à l'initiative de son président, l'ensemble des maires des communes membres* ».

- le comité de pilotage, instance opérationnelle définissant la stratégie, les objectifs et les orientations du PLUi et les proposant à l'arbitrage de la conférence intercommunale des maires et du comité stratégique puis à la validation du conseil communautaire ;
- les groupes de travail territoriaux et thématiques qui alimentent les réflexions du COPIL.

7.2.2.5.2 La survivance et l'évolution temporaire des anciens documents d'urbanisme

Les documents d'urbanisme applicables avant la mise en œuvre de la dérogation (PLU, PLUi, carte communale, plan d'occupation des sols) demeurent en vigueur jusqu'à l'approbation du PLUi infra-communautaire couvrant le secteur concerné. Ces documents peuvent, dans l'intervalle, faire l'objet de procédures de modification, mise en compatibilité ou révision. La CAPB a indiqué que, dès l'adoption définitive du PLH, des procédures de modification des PLU existants pourront être « *conduites pour assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale prévus par le document* ».

Les procédures d'évolution ou d'élaboration des documents d'urbanisme font l'objet d'une charte de gouvernance²³⁰, approuvée lors du conseil communautaire du 23 septembre 2017. Elle désigne comme pilote opérationnel :

- la commune, pour la finalisation des procédures communales engagées avant la création de la CAPB, le conseil municipal se prononçant au préalable pour les étapes sur lesquelles le conseil communautaire doit statuer et la CAPB se chargeant des étapes administratives ;
- le pôle territorial, concernant les documents d'urbanisme intercommunaux engagés avant la création de la CAPB (PLUi de l'ACBA et de la CC du Pays d'Hasparren), les étapes administratives demeurant de la responsabilité du conseil communautaire ;
- l'entité à l'origine de la demande (la CAPB ou la commune) pour les évolutions souhaitées depuis la création de la CAPB.

À la suite de la prescription, en mars 2015, de l'élaboration d'un PLUi par l'ancienne ACBA, la CAPB avait défini, avec cette même délibération, les modalités de collaboration compte tenu de l'évolution du contexte institutionnel. Suivant le renouvellement municipal et intercommunal, la conférence intercommunale des maires du 27 mars 2021 a mis en place une nouvelle gouvernance²³¹ afférente à ce PLUi et au règlement local de publicité intercommunal de la Côte-Basque-Adour, validée par le conseil communautaire. Concernant le PLUi du Pays d'Hasparren, qui couvre onze communes, la CAPB a défini de nouvelles modalités de gouvernance après la tenue d'une conférence intercommunale des maires. L'arrêt du projet de PLUi a été également précédé d'une conférence intercommunale des maires afin de valider les orientations stratégiques, d'assurer la cohérence du projet et d'arrêter les différentes étapes d'avancée du projet. À la suite de l'enquête publique et d'une nouvelle conférence

²³⁰ Débattue et enrichie au cours de rencontres territoriales, de la conférence intercommunale des maires et de la commission communautaire dédiée à l'urbanisme.

²³¹ Évolutions consistant, d'une part, à resserrer le nombre de membres du comité de pilotage (de 21 à 17) et, d'autre part, à instaurer cinq comités locaux CAPB-ville (un par ville de l'ancienne ACBA pour renforcer l'articulation des travaux avec les territoires).

intercommunale des maires, le conseil communautaire a validé les modifications apportées au projet et approuvé ce projet de PLUi.

7.2.3 Les autres documents non-prescriptifs

En matière de planification non-prescriptive, la CAPB a entamé un processus, inachevé, d'élaboration de schémas de répartition des équipements sportifs et culturels sur son territoire : un « plan piscines », dont l'adoption, envisagée au premier semestre 2021, a été retardée, un état des lieux des équipements culturels, prévu courant 2021, et un schéma des équipements sportifs autres qu'aquatiques à partir de 2022. Dans le prolongement du schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) de la région, elle a en revanche finalisé un schéma de développement économique 2018-2022, compilant ses ambitions et priorités dans le domaine économique et dont le respect ne pourra être apprécié qu'au travers des actions concrètes qu'elle entreprendra.

7.3 L'exercice territorialisé des politiques communautaires

7.3.1 Les pôles territoriaux, un échelon déconcentré hérité des anciens EPCI

La CAPB s'est structurée, dès sa création, autour d'échelons administratifs infra-communautaires, les dix pôles territoriaux, localisés dans les sièges des anciennes intercommunalités et dont le ressort correspond à leurs anciennes limites géographiques.

7.3.1.1 Les attributions des pôles territoriaux

Le fonctionnement des pôles territoriaux, pour la première mandature, est décrit succinctement dans le pacte de gouvernance. Il est ainsi indiqué qu'ils doivent assurer, en tant que services déconcentrés, sous l'autorité du président et sur délégation de celui-ci au vice-président compétent, référent de pôle :

- la gestion de proximité des compétences communautaires sur leur périmètre, la communauté déterminant lesdites compétences amenées à être exercées par chacun des pôles et incluant notamment la gestion des équipements et le versement de subvention aux associations ;
- la coordination des actions de la communauté avec celles relevant de l'exercice des compétences conservées par les communes.

Un plan d'objectifs et de moyens aurait dû être établi par les services centraux de la CAPB, en concertation avec le pôle territorial concerné, ce qui n'a pas été le cas (cf. 3.4).

Leur rôle a été dans les faits circonscrit et n'a porté ni sur la gestion de proximité des compétences communautaires, celles-ci étant supervisées par les sept directions « métier », ni sur la coordination de l'exercice des compétences partagées entre la communauté et les communes.

Les pôles territoriaux ont été chargés d'assurer l'accueil des usagers et des citoyens, l'organisation administrative des sites, abritant dans leurs locaux des agents intervenant pour les différentes directions « métier ». Ils ont ainsi géré les locaux, avec salles de réunions et bureaux d'accueil pouvant être partagés, et ont participé, en tant que services supports, à l'animation des conseils de pôle et des commissions territoriales, comprenant l'organisation des réunions avec les élus (formalisation des débats et rédactions de notes, comptes rendus ou contributions des conseils ou commissions).

Pour assurer leurs missions, les pôles territoriaux se sont vu affecter des agents, rattachés à la direction « territoires et proximité », en nombre variable, selon les pôles et les années, leur nombre se stabilisant autour de trente-trois agents en avril 2020, dont un directeur. Ils se sont vu déléguer, à l'exclusion de celui de la Côte basque-Adour puisque localisé au siège de la CAPB, une enveloppe financière limitée pour leurs besoins de fonctionnement au quotidien (200 000 € en 2019 pour l'ensemble des neuf pôles pour l'achat de fournitures de bureaux, l'affranchissement, les frais de déplacement, voir l'Annexe n° 11...).

Le « pacte de gouvernance » de la deuxième mandature a maintenu l'organisation de la communauté en pôles territoriaux, supervisés par l' élu référent²³², aidé par le responsable de pôle. Les dix « maisons de la communauté » ont toutes été maintenues, chacune mobilisant en moyenne trois agents, à savoir : le responsable de pôle, un agent d'accueil et un agent de coordination en matière de ressources humaines, chargé de centraliser les questions relatives au personnel intervenant sur le ressort géographique du pôle (agents techniques affectés à la collecte des déchets ou à des services de proximité...), hormis pour le pôle de la Côte basque-Adour, qui ne compte qu'un responsable de pôle, soit trente-deux agents au 1^{er} février 2021. Une enveloppe déconcentrée destinée à prendre en charge les frais de fonctionnement quotidiens a été maintenue pour neuf sites (voir l'Annexe n° 11).

Le pacte réaffirme le rôle des « maisons de la communauté » en tant que :

- points d'entrée privilégiés pour les élus locaux, les secrétaires et les directeurs généraux des mairies souhaitant obtenir des informations sur la communauté ou des conseils de premier niveau sur les sujets touchant à la vie de l'EPCI ;
- lieux d'intervention et de proximité et d'animation privilégiée, au travers du rôle du responsable de pôle, agent de la CAPB ;
- points d'accueil et d'information du grand public et cadres institutionnels de rencontres entre élus et acteurs du territoire.

Les attributions des pôles n'ont pas évolué pour la deuxième mandature. La CAPB peine, depuis sa constitution, à définir précisément les missions qu'elle souhaite leur déléguer. Cette difficulté explique que les agents responsables des maisons de la communauté ne disposent pas de fiche de poste arrêtée²³³, ou qu'elle ait été récemment élaborée²³⁴. Le rôle de ces agents varie selon leur implantation géographique. Certains ne sont pas affectés pour la totalité de leur temps de travail à la gestion du pôle²³⁵, en raison des modes de fonctionnement

²³² Ayant reçu une simple délégation territoriale et membre du conseil exécutif (cf. *supra* § 3.5).

²³³ Réponse du responsable de la maison de la communauté d'Amikuze.

²³⁴ Fiche de poste du responsable du pôle de Garazi-Baigorri rédigée début 2020 (réponse du 14 juin 2021).

²³⁵ Le responsable de la « maison de la communauté » du Sud-Pays basque est également responsable de la direction « Partenariats et financement », le responsable de la maison d'Iholdi-Oztibarre intervient pour le CIAS, le responsable de la « maison de la communauté » de la Côte basque-Adour (située au siège de la communauté) est également DGA « Ressources et services supports ».

différents d'un territoire à l'autre, héritage des anciens EPCI et de la présence variable de services de proximité sur le territoire. La lecture des ROB laisse d'ailleurs transparaître certaines difficultés de structuration de ces sites géographiques, certaines mesures y étant proposées, mais non mises en œuvre (élaboration de schémas de services de proximité ou encore organisation de réunions thématiques avec les citoyens).

La CAPB s'interroge sur le rôle de ces pôles, entre maintenir les logiques fonctionnelles, qui prévalent actuellement, ou bien transformer les pôles en véritables échelons déconcentrés pour l'exercice des compétences. La difficulté réside, selon elle, dans l'hétérogénéité des modes d'exercice des compétences sur le territoire et la diversité des attentes des élus selon leur EPCI d'origine et leur niveau d'intégration. Ainsi, les élus des pôles des communes du littoral ayant conservé la gestion des équipements de proximité (crèches, piscines, médiathèques...) n'aspirent pas à une déconcentration de l'exercice des compétences afférentes. En revanche, les territoires du rétro-littoral et de l'intérieur ont fait part de leur souhait de retrouver des marges de manœuvre dans la gestion des services de proximité, comme par exemple fixer les heures d'ouverture des médiathèques ou des centres de loisirs, alors que ces services sont pilotés directement, depuis la création de la CAPB, par les directions « métier » du siège. Certains pôles ont également exprimé le souhait de se voir déléguer des enveloppes financières pour la réalisation de projets d'investissement de faible montant.

La CAPB a lancé récemment une réflexion sur la pertinence de l'actuel découpage géographique au regard des besoins et l'opportunité de déconcentrer des activités. Concernant les missions d'accueil des usagers par exemple, les interventions de certaines maisons de la communauté pourraient être revues à terme en raison du déploiement sur le territoire de maisons de services au public, chargées de l'accueil des usagers²³⁶. Pour alimenter sa réflexion, la CAPB a recruté un chargé de mission en 2021, ses travaux devant permettre de l'aider dans ses choix. À terme, elle a indiqué que les pôles territoriaux pourraient devenir des espaces de mise en œuvre des actions stratégiques relatives à l'élaboration des PLUi (cf. 7.2.2.5.1) ou encore la déclinaison du PLH ou du PCAET.

7.3.1.2 Un périmètre qui ne coïncide pas toujours avec celui des politiques publiques communautaires

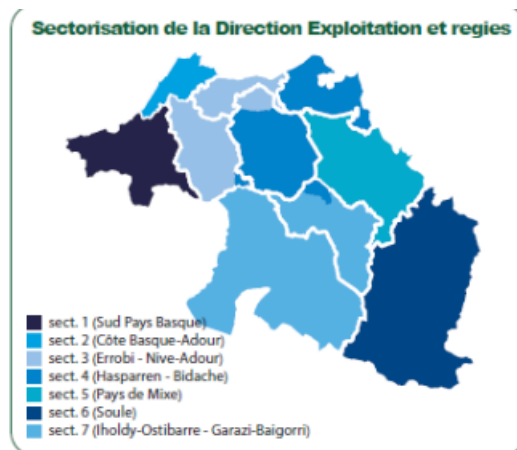
Le territoire de mise en œuvre des politiques publiques de l'agglomération ne correspond pas forcément à celui du pôle territorial. À l'organisation territoriale se superpose une organisation « métier », supervisée par sept directions générales adjointes chargées de l'exercice des compétences, qui ne sont pas toutes uniformément réparties sur le territoire. L'ordonnateur en réponse, précise que *« ces périmètres, reflets d'une organisation administrative territorialisée, sont différents selon les sujets traités car définis au plus près des besoins opérationnels de terrain des métiers. Tous ces périmètres s'appuient sur les pôles territoriaux et sont donc basés sur un ou plusieurs pôles territoriaux, ce qui amène à une cohérence d'organisation »*.

La gestion de l'eau et de l'assainissement s'organise en sept secteurs, dont le périmètre géographique dépasse, pour certains, celui des anciens EPCI. Ces secteurs sont soit rattachés

²³⁶ Actuellement, la CAPB compte une implantation sur les communes de Saint-Palais (Amikuze), Mauléon-Licharre et Tardets-Sorholus (Soule-Xiberoa) ainsi que Saint-Jean-Pied-de-Port (Garazi-Baigorri). Une autre doit prochainement être ouverte à Bardos (Pays de Bidache).

aux pôles, d'un point de vue géographique (Sud Pays Basque, Soule, Saint-Palais), soit localisés dans des locaux propres (Ascarat, Hasparren).

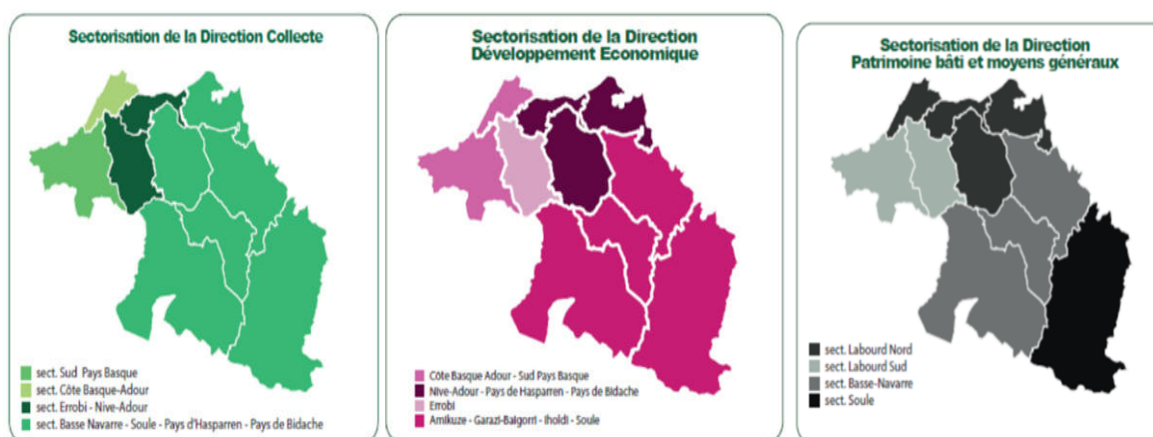
Carte n° 6 : Secteurs d'intervention des services territorialisés de l'eau et de l'assainissement



Source : organigramme CAPB février 2021

La direction de la collecte des ordures ménagères, la direction économique comme celle du patrimoine bâti et des moyens généraux interviennent sur quatre secteurs, tous différents, qui ne coïncident pas avec le découpage des pôles territoriaux. L'étude relative au schéma de collecte des ordures ménagères, établie en juillet 2020, envisage la possibilité d'un découpage du territoire en trois zones, correspondant à des typologies d'habitat et d'usagers spécifiques (zone littorale, rétro-littorale et rurale), non calqué sur les pôles.

Carte n° 7 : Limites géographiques des secteurs d'intervention des directions économiques, du patrimoine bâti, des moyens généraux et de la collecte

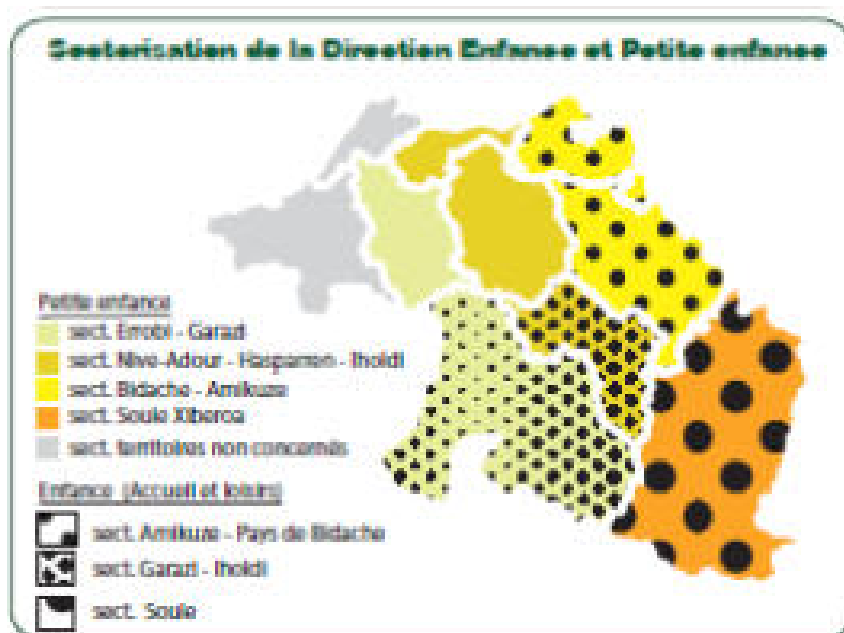


Source : organigramme CAPB février 2021

Au sein de la direction « enfance et petite enfance », le nombre de secteurs d'intervention diffère entre la gestion des structures de petite enfance (quatre secteurs) et celle des centres d'accueil et de loisirs (trois secteurs). Ces structures ne couvrent pas tout le

territoire, les communes des anciennes ACBA et agglomération du Sud-Pays-Basque assurant elles-mêmes ces missions.

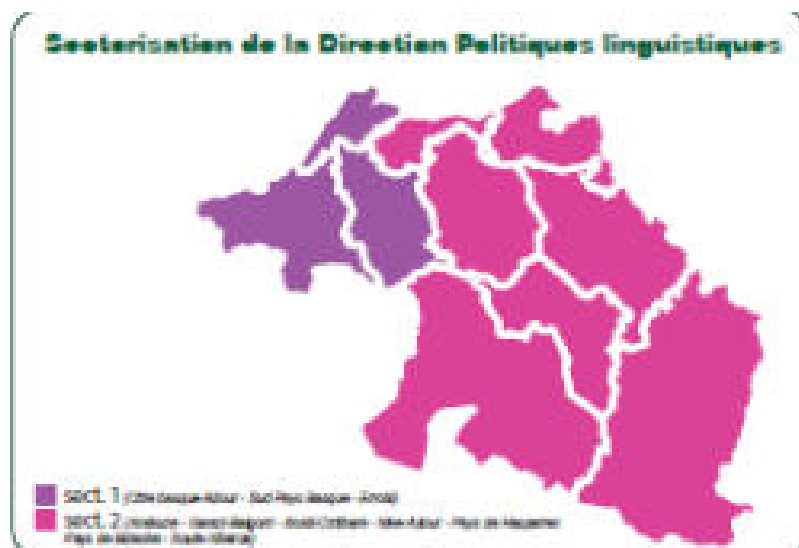
Carte n° 8 : Limites géographiques des secteurs d'intervention de la direction « Enfance et petite enfance »



Source : organigramme CAPB février 2021

Quant à la politique linguistique, elle est organisée en deux secteurs.

Carte n° 9 : Limites géographiques des secteurs d'intervention de la politique linguistique



Source : organigramme CAPB février 2021

Certains élus de pôle ont souligné que cette organisation était complexe et qu'ils rencontraient parfois des difficultés à identifier leurs interlocuteurs. L'ordonnateur, en réponse, ne souscrit pas à ce constat et estime au contraire que l'action des agents communautaires est lisible comme a pu en témoigner la gestion de la crise de décembre 2021 et janvier 2022 relative aux inondations.

7.3.2 Des équipements inégalement répartis, une tarification communautaire harmonisée in fine

7.3.2.1 Enfance et petite enfance

Dans le domaine de la petite enfance, qui s'inscrit dans la compétence « action sociale », la CAPB gère dix crèches, implantées sur quatre pôles territoriaux²³⁷ et a conclu des conventions avec dix associations gestionnaires de quatorze structures d'accueil (onze crèches, deux micro-crèches et un jardin d'enfants) réparties sur les territoires rétro-littoraux et de l'intérieur (Amikuze, Errobi, Iholdi-Oztibarre, Garazi-Baigorri, Pays d'Hasparren, Nive-Adour et Soule-Xiberoa).

Sur les deux autres pôles (Côte Basque-Adour et Sud Pays basque), les communes sont restées gestionnaires du service et de leurs équipements. La CAPB n'assure actuellement aucune coordination avec les structures communales.

Néanmoins, la CAPB souhaite mettre en place une fonction d'observation stratégique et d'échanges réguliers avec l'ensemble des intervenants. Une étude sur tout le périmètre de l'agglomération doit être réalisée en 2021 pour évaluer l'état de l'offre, tous modes d'accueil confondus, et de la demande, et établir ainsi une prospective au vu des évolutions démographiques. Des discussions ont été engagées avec la CAF et le département des Pyrénées-Atlantiques, qui sont intéressés par ces données.

Dans le domaine de l'enfance, relevant de la même compétence, la CAPB gère des structures communautaires d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) qui accueillent les enfants à partir de trois ans. Ces centres de loisirs intercommunaux sont situés uniquement sur cinq pôles territoriaux (Amikuze, Bidache, Garazi-Baigorri, Soule-Xiberoa et Iholdi-Oztibarre)²³⁸, correspondant aux anciennes CC exerçant cette compétence.

En matière de tarification, si l'accueil en crèche est calculé en fonction des revenus imposables et de la composition de la famille selon un barème imposé par la CAF, en revanche, la CAPB détermine la tarification de ses structures communautaires d'ALSH. Par délibération en date du 20 février 2018, le conseil permanent a fait évoluer la notion de « tarifs extérieurs » qui s'appliquent désormais aux seules familles domiciliées hors de la CAPB et non plus hors du périmètre des anciens EPCI. Mais les tarifs pratiqués par les centres de loisirs pour les familles de la CAPB, qui s'appuient sur des quotients familiaux différents, n'ont pas été unifiés.

²³⁷ À Mouguerre, Urt, Saint-Pierre-d'Irube, Urcuit (Nive-Adour), Bidache (Pays de Bidache), Cambo-les-Bains, Espelette, Arcangues (Errobi), Alos-Sibas-Abense, Mauléon (Soule). Une onzième crèche communautaire située à Bardos (Pays de Bidache) devrait ouvrir en novembre 2021.

²³⁸ À Aïcirits-Camou-Suhast, Arraute-Charritte (l'été) (Amikuze) ; à Bidache (Pays de Bidache) ; à Irissarry (Iholdi-Oztibarre) ; à Saint-Jean-Pied-de-Port, Ossès, Saint-Martin-d'Arrossa (l'été) (Garazi-Baigorri) ; à Alos-Sibas-Abense, Chéraute (Soule).

Tableau n° 21. Tarifs journaliers 2020/2021 des ALSH communautaires selon leur pôle et le quotient familial (QF) de l'utilisateur – en €

Amikuze		Bidache		Garazi- Baigorri		Soule-Xiberoa		Iholdi-Oztibarre	
QF ≤ 790	9	QF ≤ 520	11	QF ≤ 620	9	QF ≤ 790	8	QF ≤ 780	9
791 à 990	10,5	521 à 620	11,5	621 à 850	9,5	790 à 1190	11	781 à 980	10
991 à 1 190	11,5	621 à 978	12	851 à 1000	11	1190 à 1590	13	981 à 1 180	11,5
1 191 à 1 390	12,5	979 à 1 200	13	1 000 à 1 200	14	≥ 1590	15	1 181 à 1 380	13
≥ 1 391	13,5	≥ 1 201	14	≥ 1 201	15,5			≥ 1 381	14,5
Hors CAPB	12 à 18	Hors CAPB	15,5	Hors CAPB	17,5	Hors CAPB	15	Hors CAPB	NC

Source : site internet CAPB

Le principe d'égalité n'a ainsi pas été respecté entre les usagers des centres de loisirs communautaires. À titre d'exemple, une famille résidant au sein de la CAPB, dont le quotient familial s'établissait à 700 €, se verrait appliquer le tarif journalier de 8 € par la structure d'accueil de loisirs de Soule-Xiberoa ou de 12 € à Bidache. De même, pour les familles extérieures à la CAPB, la structure d'accueil d'Amikuze proposait un tarif différencié selon le quotient familial (de 12 à 18 €), alors que les autres structures proposaient un tarif unique. L'harmonisation des tarifs devait être effective, d'après la CAPB, à compter de septembre 2021. L'ordonnateur, en réponse, a confirmé cette échéance, les tarifs harmonisés des centres de loisirs communautaires ayant été votés en juillet 2021 pour une application à compter de septembre 2021. Rien ne s'opposait à ce qu'elle fût plus précoce, s'agissant d'une compétence relevant de l'action sociale.

Les tarifs des autres structures d'accueil communales sont fixés par les communes et diffèrent des tarifs des centres communautaires. Ainsi, la même famille, dont le quotient familial s'établit à 700 €, se verra appliquer un tarif de 10,10 € pour une journée d'accueil au centre de loisirs municipal d'Anglet, ou 9,30 € à celui de Saint-Jean-de-Luz.

La chambre régionale des comptes invite la communauté d'agglomération à se rapprocher des communes pour faire converger les différents tarifs afin de respecter le principe d'égalité des usagers sur le territoire du Pays basque, à service équivalent. L'ordonnateur, en réponse, explique que la « CAPB n'a cependant ni la légitimité, ni la possibilité juridique, pour imposer aux communes la tarification de leurs propres services et une convergence tarifaire », et qu'elle travaillait à la mise en place d'un observatoire de la petite enfance, afin d'« éclairer les prises de décision en matière d'ouverture de nouveaux services pour assurer un maillage territorial adapté aux besoins ».

7.3.2.2 Culture, sport et loisirs

La CAPB a repris les équipements sportifs et culturels intercommunaux des anciens EPCI, sans avoir pu réaliser d'analyse approfondie de la situation. L'agglomération ne dispose

pas, en 2021, d'une vision précise des besoins en matière d'équipements culturels, sportifs et de loisirs, des schémas directeurs étant en cours d'élaboration (cf. *supra* 7.2.3).

Concernant les centres aquatiques, le diagnostic du « plan piscines », en préparation, montre que le territoire est bien doté, avec dix-neuf piscines publiques (dont huit communautaires), représentant une surface de bassin de 222 m² pour 10 000 habitants. Ces piscines sont cependant inégalement réparties : treize sont situées dans l'ancienne province du Labourd (littoral et rétro-littoral pour partie) ; y sont aussi concentrées les huit piscines ouvertes à l'année, dont celle, communautaire, sise à Ustaritz²³⁹. Le rétro-littoral et l'intérieur présentent ainsi un déficit de piscines communautaires ou communales couvertes, ouvertes à l'année. En basse saison, l'accès aux piscines est donc difficile pour les habitants et écoliers de la Basse-Navarre et de la Soule.

La CAPB œuvre, depuis 2018 à l'harmonisation des tarifs pratiqués dans les huit piscines communautaires. Les activités proposées par les maîtres-nageurs dans les piscines estivales ont été unifiées. Certaines mesures ont été généralisées, comme la gratuité pour les enfants de moins de trois ans, la création d'une carte « pass été » ou encore un tarif spécifique à 2 € pendant la pause méridienne. Le conseil permanent du 25 février 2020 a fixé les tarifs pour 2020, en tenant compte du niveau d'équipement de chaque site, de la durée d'ouverture pour les piscines estivales et du bilan de l'année 2019²⁴⁰. En avril 2020, le président de la CAPB a décidé d'un tarif unique pour les piscines communautaires pendant la crise sanitaire²⁴¹.

Il n'a toutefois pas été procédé à l'harmonisation des tarifs entre les piscines communales et communautaires. À des droits d'entrée différents s'ajoute un tarif enfants variable (accessible aux jeunes de moins de seize ans dans les piscines communales à Anglet, Bayonne, Hendaye et Saint-Jean-de-Luz, et aux moins de dix-huit ans dans les piscines communautaires). De plus, les communes appliquent des tarifs préférentiels à leurs résidents, en tarif entrée ou en abonnement.

²³⁹ Les autres piscines communautaires, elles non ouvertes à l'année, sont situées à Bidache, Saint-Étienne-de-Baïgorry, Saint-Jean-Pied-de-Port, Saint-Palais (Basse-Navarre), Cambo-les-Bains, Souraïde (Labourd) et Mauléon-Licharre (Soule).

²⁴⁰ Tarif adulte : 2,60 € pour une piscine classique, disposant de bassin traditionnel, et 3,50 € pour une piscine « hybride » disposant d'équipements spécifiques (toboggan, jacuzzi, nage à contre-courant...) ; tarif réduit (mineurs, étudiants et demandeurs d'emploi) : 1,50 € pour une piscine classique et 2 € pour une piscine avec équipements.

²⁴¹ 2 € pour les adultes et 1 € pour les jeunes de moins de dix-huit ans, étudiants et demandeurs d'emploi.

Tableau n° 22. Tarification des piscines publiques dans le Pays basque – en €

	Entrée adulte	Entrée enfant	Extérieur adulte	Extérieur enfant
<i>Piscines classiques</i>				
<i>Piscines communautaires</i>	2,6	1,5		
<i>Anglet</i>	2,6	1,4		
<i>Bayonne (Lauga)</i>	2,6	1,55		
<i>Biarritz</i>	2,9	1,5	3,1	1,7
<i>Hendaye</i>	2,8	1,8		
<i>Piscines avec équipement</i>				
<i>Piscines communautaires</i>	3,5	2		
<i>Bayonne (centre aquatique)</i>	3,3	2,2		
<i>Saint-Jean-de-Luz</i>	4,5	3,5	5,2	4,2

Source : sites internet des communes et www.guide-piscine.fr/pyrenees-atlantiques

Le « plan piscines » a permis de partager des principes, comme l'harmonisation des conditions d'accueil des scolaires afin d'atteindre l'objectif de 100 % d'élèves sachant nager à l'issue du cycle 3 (niveau CM2). Mais la CAPB a indiqué²⁴² ne pas envisager, à ce stade, faire converger l'ensemble de ses tarifs et ceux des villes ayant conservé la gestion directe de certains services.

Parmi les équipements culturels communautaires figure le conservatoire communautaire Maurice Ravel-Pays Basque basé à Bayonne, qui, avec ses trois antennes situées uniquement sur le littoral (Biarritz, Hendaye et Saint-Jean-de-Luz) a mis en place une tarification unique aux usagers de tout le territoire. La communauté gère également une école de musique située à Saint-Palais (pôle territorial d'Amikuze) qui a étendu son activité, depuis 2020, au territoire d'Iholdi-Oztibarre. Elle soutient aussi un réseau d'écoles de musique associatives déployées sur les pôles du Pays d'Hasparren, d'Errobi, de Garazi-Baigorri, de Pays de Bidache, de Soule-Xiberoa ainsi que sur les communes d'Ahetze, d'Hendaye et de Sare du pôle Sud-Pays basque. Le territoire de Nive-Adour n'en est pas doté.

La CAPB souhaite déployer, dans les années à venir, de nouveaux sites pour rapprocher le service des usagers.

Dans le domaine de la lecture publique, la CAPB compte trois médiathèques intercommunales à Saint-Palais (pôle d'Amikuze), Saint-Jean-Pied-de-Port (pôle de Garazi-Baigorri) et Irissarry (pôle d'Iholdi-Oztibarre). Ces équipements, de petite taille, étaient auparavant gérés par trois EPCI différents. Leurs catalogues sont en cours d'unification pour rendre les ouvrages accessibles indifféremment dans les trois lieux. La mise en réseau de toutes les bibliothèques et médiathèques du Pays basque n'est cependant pas encore envisagée par la communauté.

²⁴² Réponse du 8 juin 2021.

Les médiathèques communautaires proposent un service gratuit, sans abonnement. Il n'y a cependant pas eu d'accord sur les tarifs pratiqués par les médiathèques et les bibliothèques communales : ces dernières proposent en général un service gratuit pour leurs habitants, les étudiants et les jeunes, les communes ayant toutefois une interprétation différente de l'âge de référence²⁴³. Le service est payant pour les habitants extérieurs à la commune, celles-ci n'ayant pas prévu de tarif spécifique pour les habitants de la CAPB. Certaines bibliothèques communales de l'ancien EPCI du Sud-Pays-Basque²⁴⁴, constituées en réseau, proposent toutefois, outre des services mutualisés²⁴⁵, un tarif préférentiel pour les lecteurs des communes participant à l'opération, déjà inscrits dans l'une des bibliothèques du réseau.

La chambre régionale des comptes invite la CAPB à engager une concertation avec les communes concernées pour harmoniser les tarifs des médiathèques et des piscines sur l'ensemble du territoire basque afin que les usagers puissent bénéficier de tarifs convergents.

7.3.3 Eau et assainissement

Concernant la fourniture d'eau potable, le rapport annuel sur le prix et la qualité des services public de l'eau et de l'assainissement de l'année 2019 fait état d'une forte hétérogénéité des factures d'eau et d'assainissement. La tarification de l'eau potable (hors taxe et hors redevance) variait de 0,25 € à 2,64 € par m³, le tarif moyen pondéré s'établissant à 1,37 €. Quant à l'assainissement collectif, il variait de 0,15 € à 2,39 € par m³, soit un tarif moyen pondéré de 1,90 €.

La structuration tarifaire pour 2020 est restée identique à celle de 2019, les tarifs en régie étant stables et les tarifs correspondant aux redevances des délégataires évoluant conformément aux dispositions prévues par les contrats.

Le rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS), destiné notamment à l'information des usagers, ne présente toutefois pas les grilles tarifaires applicables. L'ordonnateur explique, en réponse, qu'il est impossible d'établir une facture type, la CAPB appliquant « 575 tarifs différents pour l'eau et l'assainissement », et précise que les tarifs sont disponibles, sur demande. La chambre régionale des comptes rappelle cependant à la CAPB qu'en application des annexes V et VI de l'article D. 2224-1 du CGCT, elle doit présenter une facture d'eau et d'assainissement type, pour une consommation de référence fixée à 120 m³ et détaillant les autres prestations facturées aux abonnés.

La CAPB, souhaitant harmoniser les tarifs, a fait appel, en 2019, à un cabinet spécialisé. La commission thématique « cycle de l'eau » a assuré le suivi des différentes étapes (état des lieux, définition de scénarii, études d'impact...), veillant à respecter les contraintes tarifaires fixées par l'agence de l'eau Adour-Garonne pour être éligible aux aides²⁴⁶. Le conseil

²⁴³ Moins de dix-huit ans pour la commune de Ciboure, moins de vingt ans pour Saint-Jean-de-Luz, moins de vingt-cinq ans pour Biarritz.

²⁴⁴ Réseau de lecture publique de la Rhune : Saint-Jean-de-Luz, Arbonne, Ascain, Ciboure, Guéthary, Sare et Saint-Pée-sur-Nivelle.

²⁴⁵ Le réseau couvre trois missions : mutualiser les ressources documentaires, aider à la formation des bibliothécaires et des bénévoles et animer les bibliothèques.

²⁴⁶ Le prix doit être fixé au minimum de 1,5 €/m³ (redevances comprises) pour l'eau et pour l'assainissement.

communautaire a adopté, le 22 février 2020, une délibération fixant un tarif d'équilibre cible à atteindre en 2026, quel que soit le mode de gestion, ainsi que des règlements de service harmonisés de l'eau potable et de l'assainissement. La part fixe (abonnement) devrait s'établir à 40 € HT annuel tant pour l'eau que pour l'assainissement. La part variable a été fixée à 1,06 € par m³ pour l'eau et 1,63 € par m³ pour l'assainissement, soit des tarifs inférieurs aux références nationales (1,92 € par m³ pour l'eau et 1,81 € par m³ pour l'assainissement en 2017)²⁴⁷, une tarification progressive devant être instaurée pour les consommations supérieures à 1 000 m³. Chaque année, à compter de 2021, des délibérations tarifaires viendront définir le tarif pour chaque commune jusqu'à atteindre, en 2026, le tarif unique. La CAPB envisage, par ailleurs, d'étendre, à terme, la possibilité d'une tarification éco-solidaire à tout le territoire comme c'est actuellement le cas pour la ville de Bayonne²⁴⁸.

L'activité des services de l'eau et de l'assainissement collectif est retracée actuellement, pour chacun des deux services, par trois BA, un en gestion directe (régie à l'autonomie financière), un autre en gestion déléguée et un dernier en gestion déléguée avec transfert du droit à déduction de la TVA par le délégataire²⁴⁹.

La CAPB souhaite mettre en place un budget unique pour chacun des deux services précités, l'existence de plusieurs BA, qui s'explique par les modes de gestion différenciés, rendant difficile, voire impossible, une harmonisation des prix à l'usager, en raison de l'obligation, pour chaque budget, d'être équilibré en recettes et en dépenses, sans possibilité de subvention.

L'article L. 2224-2 du CGCT, qui interdit la prise en charge par les communes sur leur budget propre des dépenses au titre des SPIC, au nombre desquels figurent les SPIC de l'eau et de l'assainissement, combiné à l'article L. 2224-1 du même code, oblige à la création d'un BA pour les services précités. Cependant, aucun texte ne prévoit d'autre dérogation au principe de l'unité budgétaire ni n'impose la création de plusieurs BA afin de tenir compte des différents modes de gestion, l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux SPIC²⁵⁰ disposant, en outre, au point 1.1.2 de son titre III relatif au cadre budgétaire (« L'unité budgétaire »), que

²⁴⁷ Source : délibération du conseil communautaire du 22 février 2020 qui s'appuie sur les données de l'Observatoire de l'eau, d'après les données SISPEA 2017.

²⁴⁸ Bayonne figure sur la liste des communes autorisées par le décret n° 2015-962 du 31 juillet 2015 à expérimenter un tarif social de l'eau à la suite de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes. Une convention a été passée entre la CAPB et le CCAS de Bayonne.

²⁴⁹ Le décret n° 2015-1763 du 24 décembre 2015 relatif au transfert du droit à déduction en matière de TVA a supprimé le mécanisme du transfert du droit à déduction qui était prévu à l'article n° 210 de l'annexe II du CGI, applicable à compter du 1^{er} janvier pour les contrats nouvellement signés. Le transfert du droit à déduction était en effet utilisé par les collectivités et leurs groupements qui réalisaient sous leur maîtrise d'ouvrage ou acquéraient en propre un investissement et en confiaient son exploitation à un délégataire. Il leur permettait de récupérer indirectement la TVA qu'ils avaient dû payer du fait de la réalisation ou de l'acquisition de l'équipement. Sur la base de l'article 210 de l'annexe II au même code, la collectivité établissait à l'attention de son délégataire une attestation mentionnant le montant de la taxe qui avait grevé l'investissement. Ensuite, le délégataire procédait à la déduction de la taxe à partir des recettes tirées de l'exploitation du service et rétrocédait à la collectivité la somme en question, selon des clauses définies par voie contractuelle entre les deux parties. Cette procédure n'étant pas prévue par le droit européen, la Commission européenne a exigé de la France qu'elle se mette en conformité.

²⁵⁰ Arrêté du 17 décembre 2020 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux.

« l'ensemble des dépenses et des recettes relatif à l'activité du service doit figurer sur un document unique ».

La cour administrative d'appel de Nantes²⁵¹ a ainsi récemment conclu qu'aucune disposition législative ou réglementaire, non plus que les dispositions comptables de l'instruction M4, ne rendent possible la création de plusieurs BA pour un service unique et que l'unité budgétaire est rattachée au service dans son ensemble et non aux modalités de son organisation. Plusieurs notes et réponses ministérielles convergent dans ce sens. Elles encouragent les EPCI à fiscalité propre à tendre, dans un délai raisonnable, à une harmonisation des tarifs *« afin de garantir le respect du principe d'égalité des usagers devant le service public »*²⁵², qui impose de traiter sur un pied d'égalité tous les usagers se trouvant dans des situations analogues au regard du service concerné et auquel le choix d'un mode de gestion différencié ne doit pas porter atteinte²⁵³. De surcroît, *« des différences tarifaires ne sauraient perdurer définitivement, sauf à méconnaître le principe d'égalité, auquel il ne peut être dérogé que dans les limites fixées de longue date et de manière constante par la jurisprudence »*²⁵⁴.

Toutefois, si les collectivités et établissements publics peuvent envisager la mise en place d'un budget unique pour les services d'eau et d'assainissement, c'est à *« condition d'être à même de retracer le détail analytique de chacun des services de façon à pouvoir dissocier leur coût respectif, tant en fonctionnement qu'en investissement, mais également leurs recettes »*, la création de plusieurs BA ne s'envisageant alors que si les coûts ne peuvent être distingués²⁵⁵.

La chambre régionale des comptes estime que la mise en œuvre d'un budget unique pour le service de l'eau et un budget unique pour celui de l'assainissement est de nature à favoriser la convergence tarifaire dans des délais raisonnables, sous la réserve expresse de déployer une comptabilité analytique permettant, pour la gestion déléguée des services, d'en retracer les coûts et les recettes. Ces informations sont susceptibles de permettre à la CAPB, à terme, d'effectuer des choix de gestion éclairés.

7.3.4 Collecte des déchets

La collecte des déchets ménagers et assimilés est assurée par la CAPB sur les 158 communes, le conseil communautaire ayant, par délibération du 23 septembre 2017, instauré une TEOMA, à compter du 1^{er} janvier 2018 (cf. *supra*, 6.3.3.2).

Aux termes de l'article 1639 A *bis* du CGI, dans sa version applicable du 1^{er} janvier 2016 au 1^{er} janvier 2017, l'EPCI devait délibérer sur l'instauration d'une TEOMA intercommunale avant le 16 janvier de l'année suivant la fusion, soit le 16 janvier 2017 ; *« à défaut de délibération, le régime applicable en matière de taxe d'enlèvement des ordures*

²⁵¹ CAA de Nantes, 8 janvier 2021, n° 19NT04628.

²⁵² Note d'information INTB1718472N du 18 septembre 2017 du ministère de l'Intérieur relative à l'exercice des compétences de l'eau et de l'assainissement par les EPCI.

²⁵³ Réponse du ministère de l'Intérieur du 24 avril 2018 à la question n° 1987 de Mme Aude Bono-Vandorme.

²⁵⁴ CE, 10 mai 1974, *Desnoyez et Chorques*, n°s 88032 et 88148 ; 26 juillet 1996, *Association Narbonne Libertés* 89, n° 130363.

²⁵⁵ Réponse du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales du 5 mai 2020 à la question n° 26467 de M. Benoît Potterie.

ménagères sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale ayant fait l'objet de la fusion ou sur le territoire des communes incluses dans le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion » était maintenu pour une durée qui ne pouvait excéder cinq années suivant la fusion²⁵⁶.

En 2017, les taux des anciens EPCI et syndicats, maintenus, s'échelonnaient de 5,3 % en zone 25 (commune de Mouguerre 1RC) à 24,5 % en zone 5 (Iholdi-Oztibarre).

Souhaitant appliquer un taux unique sur tout le territoire, la CAPB a procédé, en 2017 et 2018²⁵⁷, à un travail de simplification du zonage hérité de la fusion des EPCI et des syndicats, aboutissant à l'harmonisation de vingt-neuf zones. La suppression du zonage, votée le 29 septembre 2018, a été effective à compter de 2019. Le taux unique a été fixé à 10,1 %²⁵⁸, et est resté inchangé jusqu'en 2021²⁵⁹. Ce taux est identique à celui qui s'appliquait dans l'ancienne ACBA. Cette harmonisation a généré des hausses de taux pour vingt-quatre communes²⁶⁰. À titre d'exemple, après une première harmonisation à 9,74 % en 2018, le taux pratiqué dans l'ancienne agglomération Sud-Pays-Basque est passé à 10,1 % en 2019. D'autres communes (130) ont cependant vu leur taux diminuer, comme celles des pôles d'Iholdi-Oztibarre, de Soule-Xiberoa et de Garazi-Baigorri, et dans une moindre mesure, du pôle d'Amikuze, le taux n'ayant pas évolué pour quatre communes.

7.3.5 Communication avec les usagers et qualité de service

7.3.5.1 La communication avec les usagers

Interrogée sur ses modes de communication, la CAPB a indiqué que sa communication « grand public » est assurée via son site internet. Elle peut être complétée par des campagnes (radio, presse écrite, affichage...) et de la communication événementielle, notamment dans le secteur de la gestion des déchets ménagers. Cette communication est relayée par les pôles territoriaux, mais également par les communes par l'intermédiaire de leur site internet ou de leur journal municipal.

La communication de proximité est assurée directement sur site (crèche, centre de loisirs, médiathèque, piscine, service de l'eau du secteur...) ainsi que par les maisons de services au public ou les maisons de la communauté.

La CAPB a prévu de poursuivre le déploiement du « plan accueil ». Une démarche de concertation avec les élus et les agents devrait être engagée afin de redéfinir les horaires d'ouverture ainsi que les modalités d'accueil physique, téléphonique et numérique. Cette démarche doit permettre de renforcer l'offre de services de proximité dans les « maisons de la communauté » en matière :

- de mobilités, par la gestion des inscriptions au transport scolaire ou la mise à disposition des vélos à assistance électrique à destination des particuliers ;

²⁵⁶ 7 années à compter du 31 décembre 2020.

²⁵⁷ Délibération du 14 avril 2018.

²⁵⁸ Délibération du 13 avril 2019.

²⁵⁹ Délibérations du 22 février 2020 et du 10 avril 2021.

²⁶⁰ Sud-Pays basque, Nive-Adour, Ayherre, Briscous, La Bastide-Clairence, Mendionde, Mouguerre (trois zones) et Saint-Martin-d'Arberoue.

- d'habitat, à travers l'information et l'accompagnement des usagers sur le programme d'intérêt général (PIG) ;
- de vie associative locale (informations, aide au montage de dossiers, formations, soutien des bénévoles dans leurs démarches, mise à disposition de salles...).

Cette démarche, fort utile, intervient tardivement – quatre années après la création de la CAPB – mais n'associe cependant pas les citoyens. En réponse, l'ordonnateur signale que les citoyens ont cependant pu être consultés selon les sujets, comme par exemple pour le plan de mobilité et que la démarche a été initiée en 2019 avec, notamment, la mise en réseau des accueils des maisons de la communauté et le déploiement de solutions d'accueil pour les personnes en situation de handicap.

Au cas particulier de la gestion des déchets, la CAPB dispose d'un réseau d'ambassadeurs du tri constitué de seize agents qui assurent des missions de communication de proximité (porte à porte, interventions scolaires, informations auprès d'associations...). Les services de l'agglomération, aidés de ces ambassadeurs, interviennent ainsi directement au sein des communes, à l'occasion de modifications du service de collecte afin d'exposer les changements survenus et répondre aux questions. Ils peuvent participer à des réunions de la commission territoriale et des conseils municipaux, à des réunions grand public ou à des permanences.

Un « audit citoyen »²⁶¹, réalisé fin 2018 par l'association « Plateforme Batera »²⁶², présenté en conseil exécutif du 19 mars 2019 et en conseil communautaire du 20 juillet 2019, avait relevé quelques faiblesses en matière de communication avec les usagers, ces derniers faisant part d'un sentiment d'éloignement, de méconnaissance du fonctionnement de l'institution, de manque de concertation avec la société civile, de « bureaucratie ». La CAPB était perçue comme trop centralisée et peu participative.

Pour assurer une meilleure information des citoyens, l'audit préconisait :

- de diffuser via internet les séances des conseils communautaire et permanent ;
- d'inciter les communes à intégrer une rubrique « CAPB » dans les bulletins municipaux ;
- d'organiser, une à deux fois par an, des réunions d'information au sein des pôles avec les conseillers communautaires du pôle, les conseillers municipaux et les citoyens ;
- d'établir un organigramme clair et détaillé permettant à tout citoyen d'identifier les interlocuteurs par compétence ;
- de veiller à une information grand public sur les effectifs de la CAPB, leurs évolutions et les incidences budgétaires ;
- d'associer les citoyens au travers de votations citoyennes, de participations à des audits sur les services à la population ou de la formulation de propositions.

Certaines actions ont été initiées. La CAPB a mis en ligne, sur son site internet, un organigramme. Il est ainsi possible de contacter les différents services. Les citoyens disposent

²⁶¹ Réalisé par le biais de réunions locales complétées par un questionnaire sur internet, d'auditions d'élus et de différents acteurs du Pays basque.

²⁶² Association qui défend l'officialisation de la langue basque, la création d'un département du Pays basque, d'une chambre d'agriculture et d'une université de plein exercice.

en outre d'informations détaillées sur les ressources humaines de l'agglomération exposées dans les ROB. Ils peuvent également consulter les comptes rendus et délibérations des conseils communautaire et permanent, même si les séances ne sont pas retransmises²⁶³. Certaines communes relaient l'action de la CAPB dans leur bulletin municipal.

Si des enquêtes de satisfaction ont pu être menées ponctuellement sur des équipements, comme par exemple les piscines, la CAPB n'a pas réalisé d'évaluation de la qualité des services proposés aux usagers. Elle considère néanmoins que la création de la communauté a permis de développer et d'étendre à l'ensemble du territoire de nombreux services dans les domaines culturel, linguistique, sportif, de l'enfance, de la petite enfance et de l'habitat.

7.3.5.2 Enseignements tirés du questionnaire adressé aux 158 communes

Le questionnaire adressé par la chambre régionale des comptes aux 158 communes membres de l'EPCI (cf. *supra*, 3.6, voir l'annexe n° 10), comportait des questions sur l'évolution de la qualité des services à l'usager et de leur coût, sans cibler spécifiquement des services en particulier, une appréciation globale étant sollicitée, ainsi que, plus généralement, des charges de fonctionnement de la commune, depuis la création de la CAPB.

La majorité des 111 maires ayant répondu (81 %) considère que la création de la CAPB a permis de développer l'offre de services aux communes en ingénierie. Les secteurs les plus fréquemment cités sont l'urbanisme, l'adressage, l'eau et l'assainissement, la fiscalité, l'habitat, l'accessibilité. Néanmoins, une commune²⁶⁴ considère que cet appui est redondant avec celui apporté par le département des Pyrénées-Atlantiques. Par ailleurs, sept communes²⁶⁵, situées sur les territoires de l'ancienne ACBA et de l'ancienne CC de Soule-Xiberoa, considèrent que l'offre de services a diminué, notamment en matière d'urbanisme²⁶⁶.

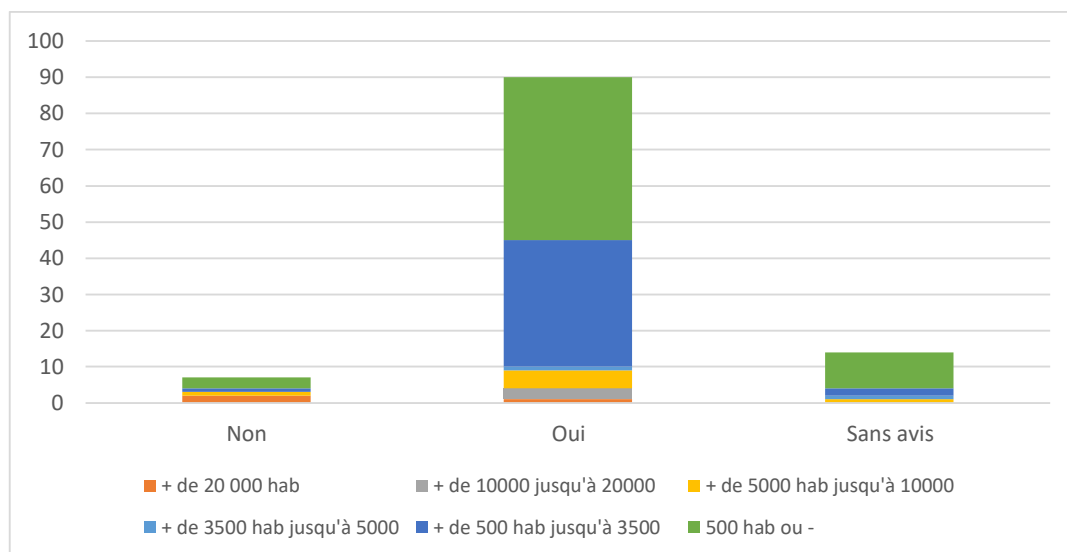
²⁶³ À titre exceptionnel, la séance du conseil communautaire du 10 avril 2021, qui s'est déroulée en visioconférence en raison de la crise sanitaire, était diffusée en direct sur le site *Youtube*.

²⁶⁴ Lasse.

²⁶⁵ Anglet, Biarritz, Bidart, Berrogain-Laruns, Mauléon-Licharre, Moncayolle-Larrory-Mendibieu, Montory.

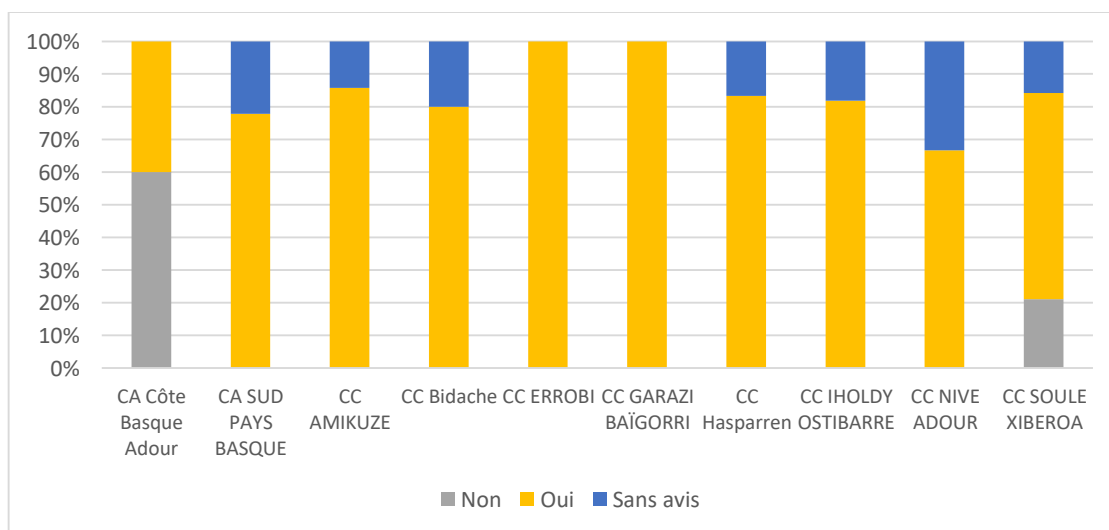
²⁶⁶ Biarritz.

Graphique n° 25 : Développement de l'offre de services aux communes, notamment d'ingénierie, par taille de communes



Source : CRC

Graphique n° 26 : Développement de l'offre de services aux communes, notamment d'ingénierie, par territoire



Source : CRC

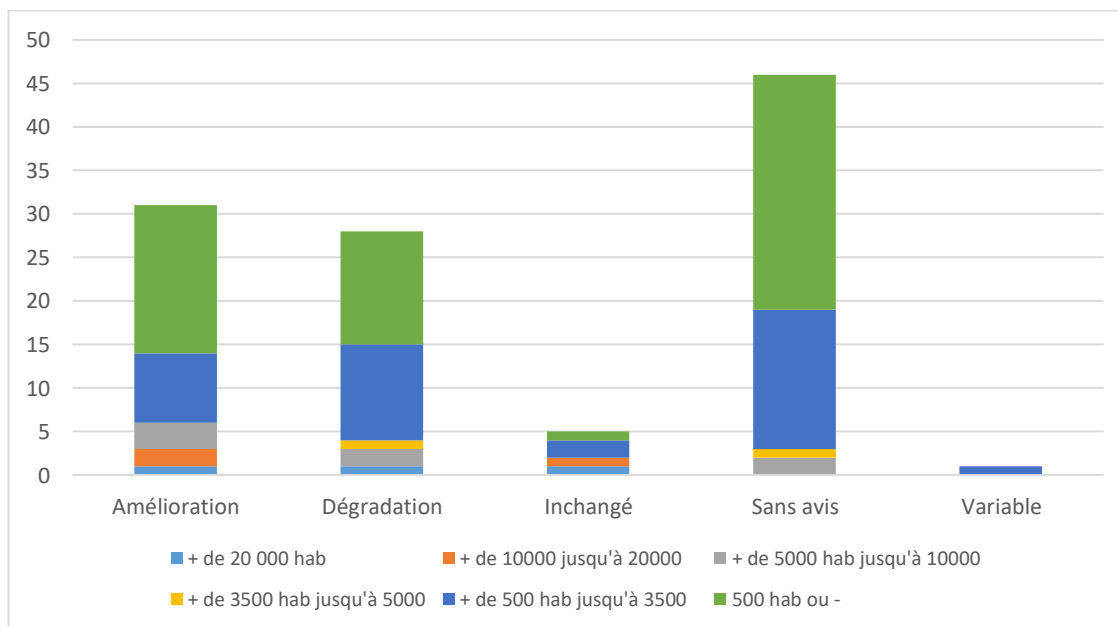
Concernant l'évolution de la qualité des services rendus à l'utilisateur, les réponses sont moins tranchées : 41 % des communes n'ont pas d'avis sur la question, 28 %, représentant 119 000 habitants²⁶⁷, constatent une amélioration alors que 25 %, représentant 63 000 habitants, pointent une dégradation des services. Ces dernières, qui rassemblent des communes rurales, urbaines ou périurbaines, appartiennent à huit pôles territoriaux (Amikuze, Bidache, Côte basque-Adour, Sud-Pays basque, Errobi, Garazi-Baigorri, Hasparren, Soule-Xiberoa).

²⁶⁷ Au 1^{er} janvier 2021, source INSEE.

Parmi les communes ayant répondu que la qualité de service s'était améliorée figurent des communes de tous les pôles et de toutes tailles.

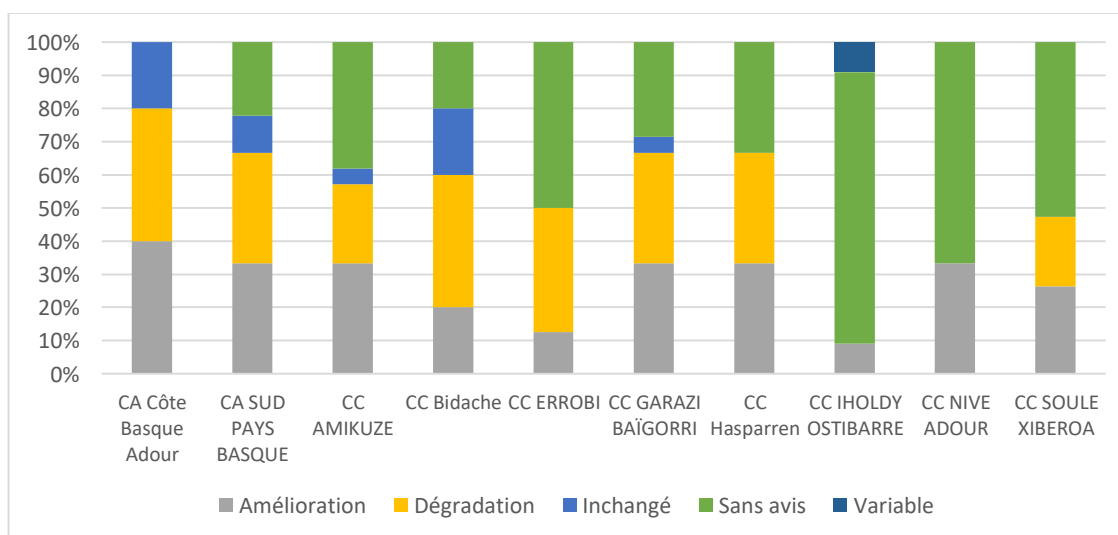
Cinq communes, comptant de 300 à près de 40 000 habitants, ont indiqué que la qualité de service à l'utilisateur était inchangée depuis la création de la CAPB.

Graphique n° 27 : Avis sur la qualité de service aux usagers par taille de collectivité



Source : CRC

Graphique n° 28 : Avis sur la qualité de service aux usagers par territoire

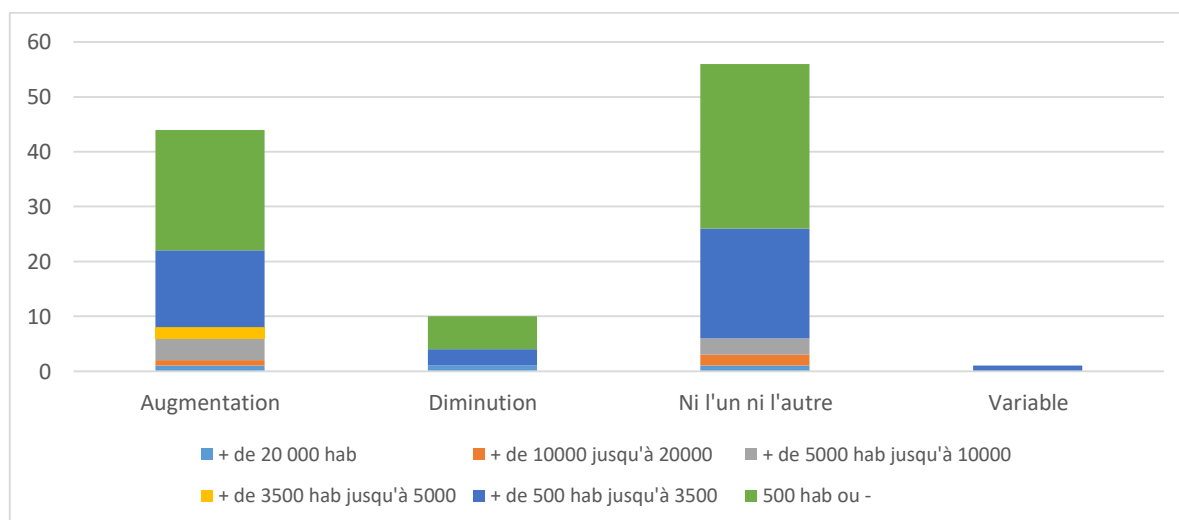


Source : CRC

Si la moitié des communes n'a pas d'avis quant à l'évolution du coût des services aux usagers, 40 %, représentant 120 000 habitants, ont répondu constater une augmentation. Cette

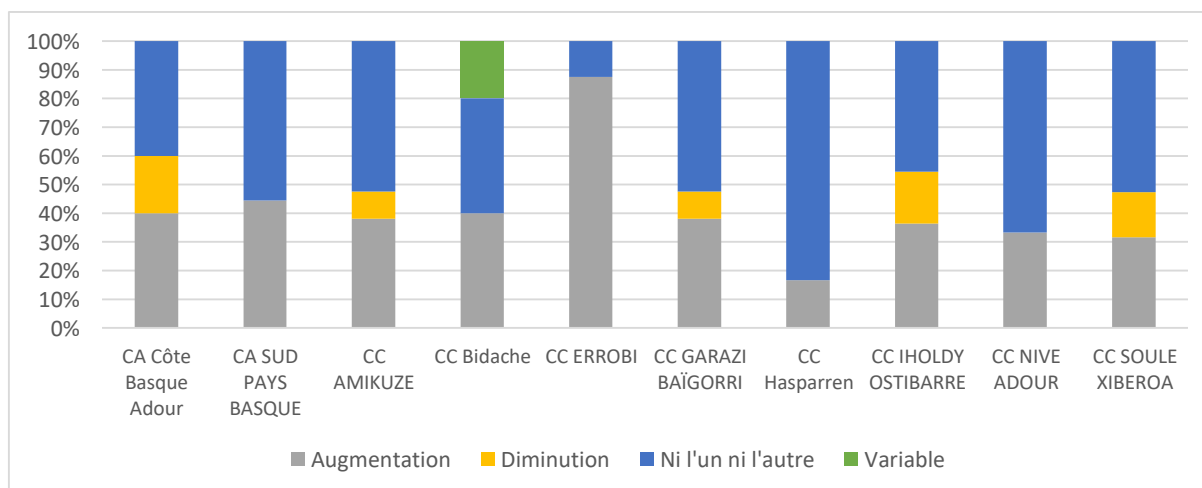
réponse provient de communes de toutes tailles, urbaines, périurbaines et rurales, réparties sur tout le territoire. Moins de 10 % des communes ont constaté une diminution des coûts des services : elles se situent sur le territoire de l'ancienne ACBA et des anciennes CC d'Amikuze, de Garazi-Baigorri, d'Iholdy-Oztibarre et de Soule-Xiberoa.

Graphique n° 29 : Évolution des coûts des services par taille de collectivité



Source : CRC

Graphique n° 30 : Évolution des coûts des services par territoire

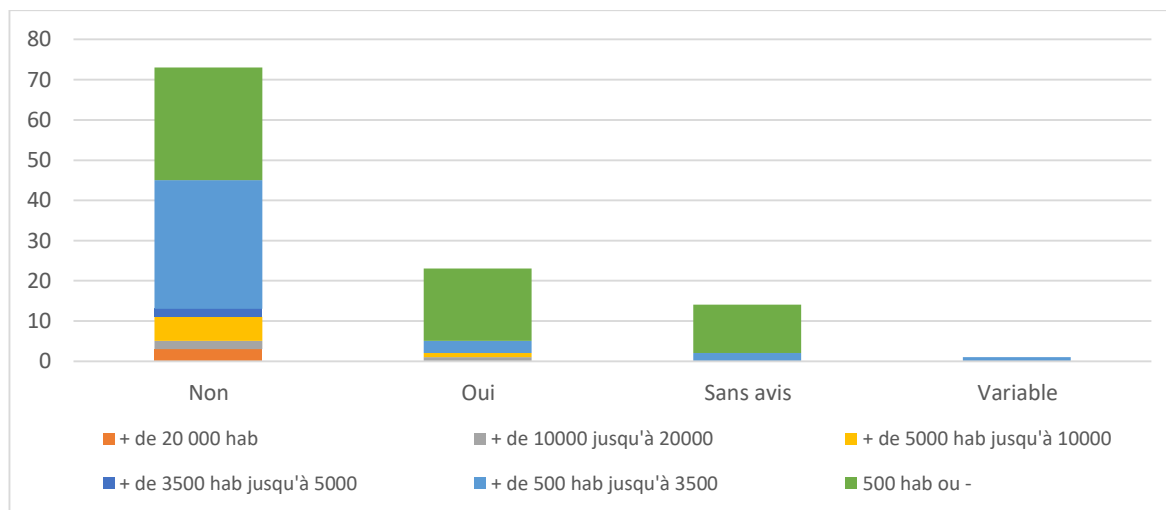


Source : CRC

Les deux tiers des communes ayant répondu considèrent que la création de la CAPB n'a pas contribué à limiter leurs charges de fonctionnement. Aucune commune des pôles territoriaux de la Côte basque-Adour, d'Errobi ou de Nive Adour n'a constaté une limitation de ses charges de fonctionnement à la suite de la création de la communauté d'agglomération. Seules 21 % des communes indiquent constater une évolution contenue de ces charges. À l'exception d'une commune, il s'agit de communes de moins de 500 habitants ou de 3 500 à

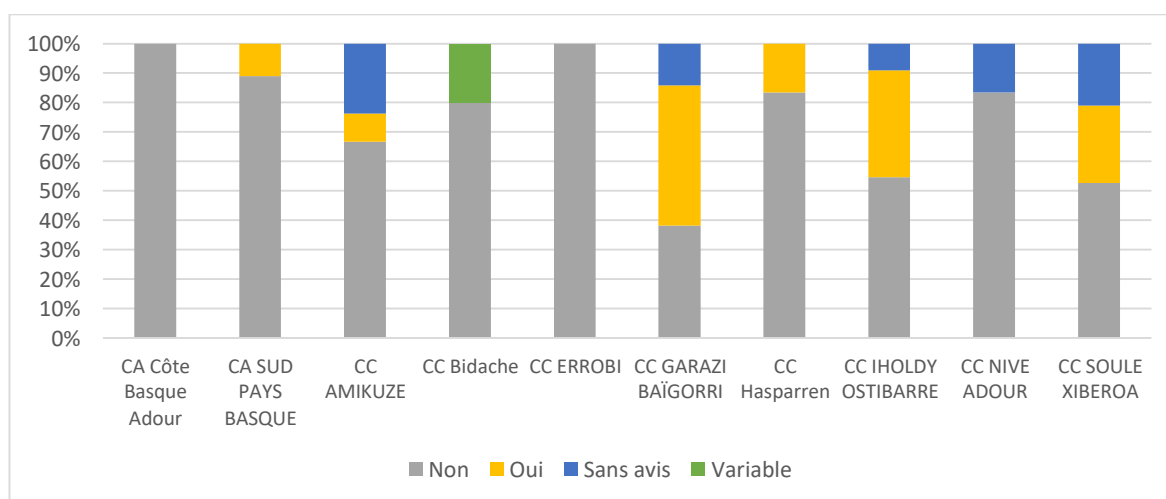
5 000 habitants, appartenant aux territoires des anciennes CC de Soule-Xiberoa, d'Iholdy-Oztibarre, d'Hasparren, de Garazi-Baigorri et d'Amikuze.

Graphique n° 31 : Limitation des charges de fonctionnement par taille de commune



Source : CRC

Graphique n° 32 : Limitation des charges de fonctionnement par territoire



Source : CRC

7.4 Synthèse

La planification à l'échelle communautaire est toujours en cours.

La CAPB se trouvait, encore au début de l'année 2022, dépourvue de projet communautaire, dont la vocation est de porter une vision commune et transversale du territoire et de son développement. Bien que s'étant engagée dans l'élaboration d'un tel projet sous la

précédente mandature, elle ne l'aura mené à terme que dans le courant de l'année 2022. Le PCAET a été le premier document de planification nouvellement élaboré par la CAPB à avoir été adopté, en juin 2021. D'autres documents ont abouti (PLH) ou sont sur le point d'aboutir (PDM) tandis que certains ne devraient être adoptés que dans plusieurs années (SCoT en 2024, PLUi infra-communautaires en 2025-2026). Les contretemps rencontrés en 2020 à la suite de la crise sanitaire ne sont pas l'unique explication de cette situation. La difficulté des thématiques à traiter et la sensibilité des conséquences pratiques des choix opérés en matière de planification ont aussi contribué à allonger la procédure d'adoption de ces documents. La CAPB est également confrontée, par sa nature même, à une diversité d'enjeux et de dynamiques territoriales ainsi qu'à des modalités de gouvernance complexes.

La collectivité a choisi, pour plus de cohérence, de mener de concert l'élaboration du PCAET, du PDM et du PLH. Ce calendrier commun d'élaboration a permis d'enrichir les diagnostics réciproques de ces documents, de mutualiser la phase de concertation et de faire converger les élus autour d'un projet politique. Six orientations communes ont été retenues, les déclinaisons territoriales de chaque document sectoriel se nourrissant les unes les autres.

Ce souci de cohérence, qui a permis d'établir un diagnostic transversal, souvent approfondi et détaillé et de présenter généralement des objectifs ambitieux, ne s'est toutefois pas traduit par la définition de plans véritablement opérants, ce que conteste l'ordonnateur. Les actions retenues pour concrétiser ces objectifs ne sont pas suffisamment opérationnelles, chiffrées et territorialisées, et renvoient parfois à des études ultérieures. L'effectivité de ces instruments dépendra de la qualité de leur traduction pratique, notamment dans les instruments de planification de portée plus ciblée, comme les cinq PLUi infra-communautaires, ou dans les opérations d'aménagement engagées. À ces insuffisances s'ajoute, en matière d'habitat, domaine dans lequel la CAPB est pourtant confrontée à d'importantes problématiques, l'absence d'installation de la conférence intercommunale du logement et de mise en œuvre d'un plan partenarial de gestion de la demande locative et d'information des demandeurs, à laquelle la chambre régionale des comptes appelle à remédier, ce qui devrait être le cas dans le courant de l'année 2022.

Pour maintenir un lien avec les territoires, la CAPB s'est structurée, dès sa création, autour d'échelons infra-communautaires, les dix pôles territoriaux, correspondant aux territoires des anciennes intercommunalités fusionnées. Si les pactes de gouvernance leur confiaient un rôle de gestion de proximité des compétences communautaires et de coordination de l'exercice des compétences partagées entre l'EPCI et les communes, leur rôle a été *de facto* circonscrit à l'accueil des usagers, au fonctionnement administratif du pôle et à la participation, en tant que service support, à l'animation des conseils de pôle, puis des commissions territoriales.

La CAPB peine, depuis sa constitution, à définir précisément les missions qu'elle souhaite confier à cet échelon intermédiaire et mène une réflexion à ce sujet. En effet, le territoire de mise en œuvre des politiques publiques de l'agglomération ne correspond pas nécessairement à celui du pôle territorial : à l'organisation territoriale par pôle se superpose une organisation « métier », supervisée par sept directions générales adjointes chargées de l'exercice des compétences, avec des périmètres d'intervention différents.

Les équipements communautaires sont inégalement répartis sur le territoire du Pays basque, la CAPB ayant repris uniquement la gestion des équipements intercommunaux des anciens EPCI. Les tarifs pratiqués dans ces structures sont harmonisés, mais la concertation

tarifaire avec les communes du littoral, gestionnaires de leurs propres équipements, n'a pas encore eu lieu.

À l'échelle du territoire, la CAPB, en revanche, a uniformisé le taux de la TEOMA, dès 2018, et a déjà prévu la convergence des tarifs de l'eau et de l'assainissement à l'échéance de 2026.

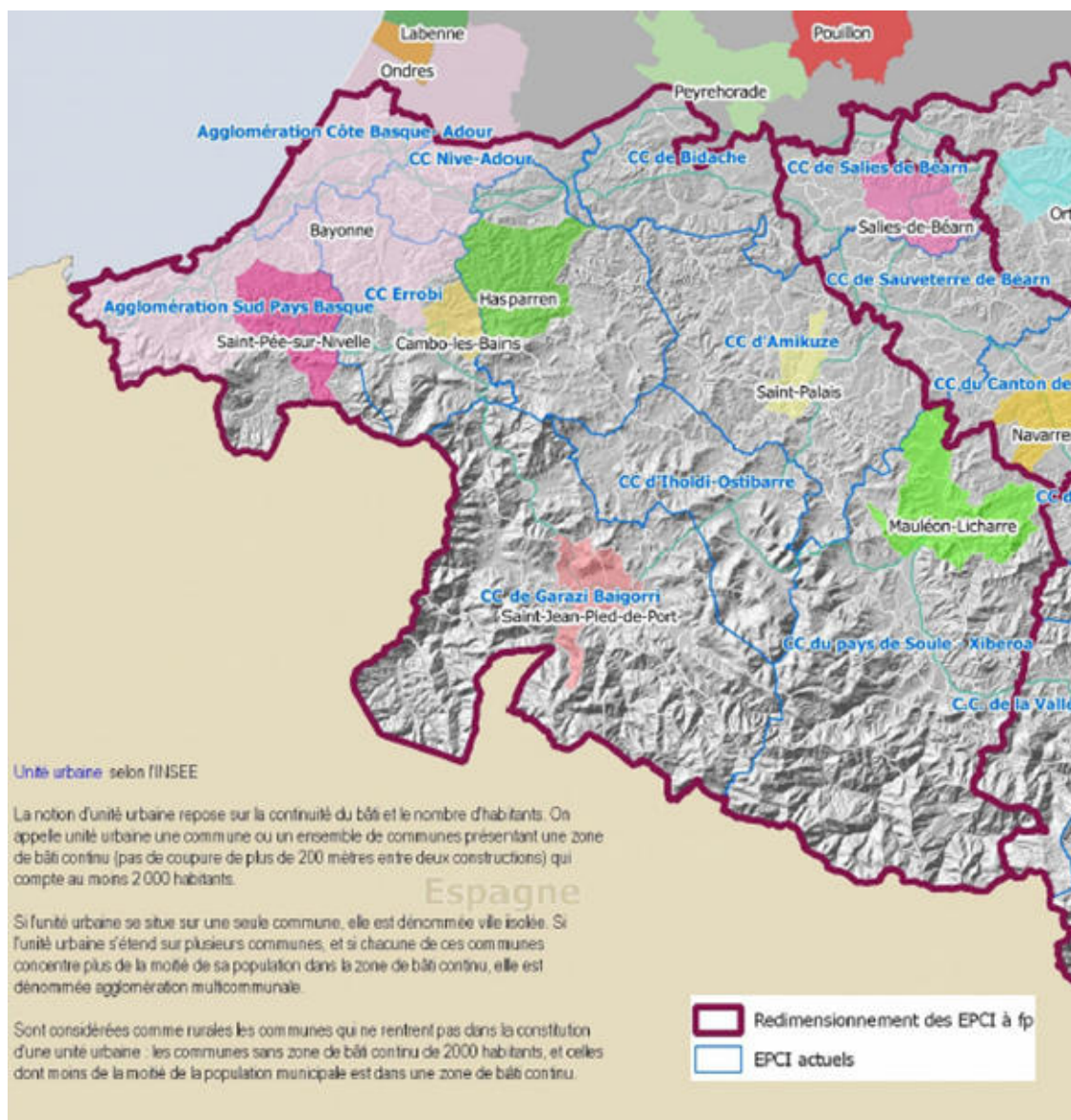
L'impact de la fusion sur la qualité des services sur le territoire communautaire apparaît contrasté. Pour 81 % des maires ayant répondu au questionnaire envoyé par la chambre régionale des comptes aux 158 communes membres, la création de la CAPB a permis de développer l'offre de services aux communes en ingénierie, notamment en matière d'urbanisme, d'adressage, d'eau et d'assainissement, de fiscalité, d'habitat et d'accessibilité. Les réponses des municipalités sont toutefois plus partagées sur l'évolution de la qualité des services rendus à l'utilisateur, une appréciation générale ayant été sollicitée : certaines constatent une amélioration (28 %) alors que d'autres font état d'une dégradation des services (25 %). Par ailleurs, 40 % des communes considèrent que le coût des services aux usagers a augmenté, plus de la moitié ne constatant cependant ni hausse ni baisse. Enfin, les deux tiers des communes ayant répondu considèrent que la création de la CAPB n'a pas contribué à limiter leurs charges de fonctionnement.

ANNEXES

Annexe n° 1. Bassins de vie et unité urbaine du Pays Basque.....	160
Annexe n° 2. Répartition des élus selon la population	162
Annexe n° 3. Composition des commissions thématiques	168
Annexe n° 4. Composition du conseil permanent.....	176
Annexe n° 5. Décisions prises par le conseil communautaire et le conseil permanent.....	181
Annexe n° 6. Contribution du conseil de direction.....	182
Annexe n° 7. Données détaillées sur la constitution de l'autofinancement brut (2017-2020).....	183
Annexe n° 8. Données détaillées sur le financement des investissements.....	184
Annexe n° 9. Explication des écarts entre les divers documents de présentation des effectifs	185
Annexe n° 10. Réponses au questionnaire.....	186
Annexe n° 11. Enveloppes de fonctionnement déléguées aux pôles	188
Annexe n° 12. Liste des abréviations	189

Annexe n° 1. Bassins de vie et unité urbaine du Pays Basque





Source : document de présentation du schéma départemental de coopération intercommunale approuvé par arrêté préfectoral du 11 mars 2016

Annexe n° 2. Répartition des élus selon la population

<i>Communes</i>	Population municipale	Élus de la CAPB 2017	Habitants/élu 2017	<i>Communes</i>	Population municipale	Élus de la CAPB 2020	Habitants/élu 2020
<i>Arhansus</i>	69	1	69	<i>Etchebar</i>	72	1	72,00
<i>Lichans-Sunhar</i>	69	1	69	<i>Arhansus</i>	73	1	73,00
<i>Etchebar</i>	71	1	71	<i>Béhorléguy</i>	74	1	74,00
<i>Béhorléguy</i>	75	1	75	<i>L'Hôpital-Saint-Blaise</i>	74	1	74,00
<i>L'Hôpital-Saint-Blaise</i>	77	1	77	<i>Haux</i>	80	1	80,00
<i>Hosta</i>	79	1	79	<i>Hosta</i>	81	1	81,00
<i>Bustince-Iriberry</i>	85	1	85	<i>Lichans-Sunhar</i>	81	1	81,00
<i>Haux</i>	85	1	85	<i>Ibarrolle</i>	85	1	85,00
<i>Ibarrolle</i>	93	1	93	<i>Bustince-Iriberry</i>	89	1	89,00
<i>Ossas-Suhare</i>	95	1	95	<i>Ossas-Suhare</i>	89	1	89,00
<i>Arrast-Larrebieu</i>	96	1	96	<i>Arrast-Larrebieu</i>	94	1	94,00
<i>Camou-Cihigue</i>	97	1	97	<i>Camou-Cihigue</i>	99	1	99,00
<i>Orsanco</i>	100	1	100	<i>Orsanco</i>	109	1	109,00
<i>Gamarthe</i>	113	1	113	<i>Aincille</i>	111	1	111,00
<i>Roquiague</i>	115	1	115	<i>Bergouey-Viellenave</i>	117	1	117,00
<i>Etcharry</i>	121	1	121	<i>Roquiague</i>	117	1	117,00
<i>Aincille</i>	124	1	124	<i>Gamarthe</i>	122	1	122,00
<i>Bergouey-Viellenave</i>	125	1	125	<i>Etcharry</i>	125	1	125,00
<i>Lacarry-Arhan-Charritte-de-Haut</i>	126	1	126	<i>Lacarry-Arhan-Charritte-de-Haut</i>	129	1	129,00
<i>Ainharp</i>	138	1	138	<i>Bunus</i>	131	1	131,00
<i>Arancou</i>	139	1	139	<i>Trois-Villes</i>	135	1	135,00
<i>Lichos</i>	139	1	139	<i>Lichos</i>	136	1	136,00
<i>Trois-Villes</i>	142	1	142	<i>Ainharp</i>	144	1	144,00
<i>Ilharre</i>	148	1	148	<i>Arancou</i>	156	1	156,00
<i>Labets-Biscay</i>	149	1	149	<i>Ilharre</i>	156	1	156,00
<i>Bunus</i>	153	1	153	<i>Labets-Biscay</i>	158	1	158,00
<i>Sauguis-Saint-Étienne</i>	158	1	158	<i>Sauguis-Saint-Étienne</i>	161	1	161,00
<i>Ainhice-Mongelos</i>	161	1	161	<i>Berrogain-Laruns</i>	164	1	164,00
<i>Berrogain-Laruns</i>	166	1	166	<i>Mendive</i>	164	1	164,00

<i>Communes</i>	<i>Population municipale</i>	<i>Élus de la CAPB 2017</i>	<i>Habitants/élu 2017</i>	<i>Communes</i>	<i>Population municipale</i>	<i>Élus de la CAPB 2020</i>	<i>Habitants/élu 2020</i>
Lacarre	168	1	168	Laguinge-Restoue	166	1	166,00
Bussunarits-Sarrasquette	170	1	170	Ainhice-Mongelos	171	1	171,00
Suhescun	173	1	173	Lecumberry	171	1	171,00
Lecumberry	176	1	176	Suhescun	173	1	173,00
Mendive	178	1	178	Lacarre	177	1	177,00
Jaxu	180	1	180	Larribar-Sorhapuru	190	1	190,00
Laguinge-Restoue	183	1	183	Sainte-Engrâce	192	1	192,00
Caro	186	1	186	Ostabat-Asme	194	1	194,00
Larrau	191	1	191	Menditte	196	1	196,00
Lohitzun-Oyhercq	191	1	191	Larrau	197	1	197,00
Menditte	191	1	191	Caro	199	1	199,00
Larribar-Sorhapuru	194	1	194	Bussunarits-Sarrasquette	203	1	203,00
Ostabat-Asme	201	1	201	Lohitzun-Oyhercq	204	1	204,00
Juxue	203	1	203	Jaxu	205	1	205,00
Sainte-Engrâce	211	1	211	Uhart-Mixe	206	1	206,00
Osserain-Rivareyte	214	1	214	Licq-Athérey	209	1	209,00
Uhart-Mixe	220	1	220	Juxue	211	1	211,00
Alçay-Alçabéhéty-Sunharette	227	1	227	Osserain-Rivareyte	211	1	211,00
Arnéguy	230	1	230	Alçay-Alçabéhéty-Sunharette	226	1	226,00
Gabat	231	1	231	Masparraute	226	1	226,00
Saint-Just-Ibarre	233	1	233	Saint-Just-Ibarre	232	1	232,00
Musculdy	235	1	235	Amorots-Succos	235	1	235,00
Masparraute	236	1	236	Arnéguy	236	1	236,00
Licq-Athérey	239	1	239	Musculdy	237	1	237,00
Amorots-Succos	240	1	240	Aroue-Ithorots-Olhaïby	244	1	244,00
Béguios	242	1	242	Gabat	245	1	245,00
Aroue-Ithorots-Olhaïby	248	1	248	Aussurucq	246	1	246,00
Aussurucq	252	1	252	Béguios	249	1	249,00

Communes	Population municipale	Élus de la CAPB 2017	Habitants/élu 2017	Communes	Population municipale	Élus de la CAPB 2020	Habitants/élu 2020
Charritte-de-Bas	256	1	256	Arbérats-Sillègue	264	1	264,00
Idaux-Mendy	259	1	259	Idaux-Mendy	266	1	266,00
Méharin	261	1	261	Pagolle	269	1	269,00
Saint-Michel	276	1	276	Méharin	271	1	271,00
Ahaxe-Alciette-Bascassan	281	1	281	Ahaxe-Alciette-Bascassan	274	1	274,00
Pagolle	284	1	284	Charritte-de-Bas	275	1	275,00
Arbérats-Sillègue	289	1	289	Garris	286	1	286,00
Lantabat	298	1	298	Urepel	288	1	288,00
Arbouet-Sussaute	300	1	300	Lantabat	290	1	290,00
Alos-Sibas-Abense	305	1	305	Saint-Michel	292	1	292,00
Montory	305	1	305	Montory	301	1	301,00
Urepel	305	1	305	Arbouet-Sussaute	312	1	312,00
Garris	309	1	309	Alos-Sibas-Abense	315	1	315,00
Lasse	319	1	319	Aldudes	317	1	317,00
Aldudes	321	1	321	Moncayolle-Larroy-Mendibieu	317	1	317,00
Ascarat	324	1	324	Saint-Martin-d'Arberoue	317	1	317,00
Saint-Martin-d'Arberoue	325	1	325	Ascarat	318	1	318,00
Banca	337	1	337	Lasse	329	1	329,00
Moncayolle-Larroy-Mendibieu	338	1	338	Banca	341	1	341,00
Estérençuby	355	1	355	Estérençuby	354	1	354,00
Bonloc	369	1	369	Bonloc	366	1	366,00
Anhaux	370	1	370	Irouléguy	367	1	367,00
Irouléguy	370	1	370	Arraute-Charritte	385	1	385,00
Luxe-Sumberraute	373	1	373	Anhaux	393	1	393,00
Arraute-Charritte	383	1	383	Luxe-Sumberraute	402	1	402,00
Armendarits	396	1	396	Larceveau-Arros-Cibits	403	1	403,00
Larceveau-Arros-Cibits	404	1	404	Armendarits	408	1	408,00

<i>Communes</i>	<i>Population municipale</i>	<i>Élus de la CAPB 2017</i>	<i>Habitants/élu 2017</i>	<i>Communes</i>	<i>Population municipale</i>	<i>Élus de la CAPB 2020</i>	<i>Habitants/élu 2020</i>
<i>Amendeuix-Oneix</i>	435	1	435	Saint-Esteben	416	1	416,00
<i>Béhasque-Lapiste</i>	455	1	455	Amendeuix-Oneix	448	1	448,00
<i>Gotein-Libarrenx</i>	460	1	460	Gotein-Libarrenx	478	1	478,00
<i>Isturits</i>	475	1	475	Orègue	484	1	484,00
<i>Saint-Esteben</i>	475	1	475	Béhasque-Lapiste	502	1	502,00
<i>Orègue</i>	483	1	483	Garindein	503	1	503,00
<i>Domezain-Berraute</i>	507	1	507	Espès-Undurein	506	1	506,00
<i>Garindein</i>	508	1	508	Beyrie-sur-Joyeuse	514	1	514,00
<i>Beyrie-sur-Joyeuse</i>	512	1	512	Domezain-Berraute	516	1	516,00
<i>Espès-Undurein</i>	523	1	523	Isturits	519	1	519,00
<i>Saint-Martin-d'Arrossa</i>	523	1	523	Ordarp	521	1	521,00
<i>Ordarp</i>	531	1	531	Saint-Martin-d'Arrossa	537	1	537,00
<i>Halsou</i>	543	1	543	Tardets-Sorholus	551	1	551,00
<i>Macaye</i>	548	1	548	Iholdy	555	1	555,00
<i>Iholdy</i>	574	1	574	Macaye	569	1	569,00
<i>Tardets-Sorholus</i>	590	1	590	Halsou	585	1	585,00
<i>Ispoure</i>	629	1	629	Barcus	648	1	648,00
<i>Ainhua</i>	666	1	666	Ainhua	671	1	671,00
<i>Aïcirits-Camou-Suhast</i>	670	1	670	Aïcirits-Camou-Suhast	672	1	672,00
<i>Barcus</i>	673	1	673	Ispoure	673	1	673,00
<i>Bidarray</i>	685	1	685	Bidarray	686	1	686,00
<i>Sames</i>	687	1	687	Sames	704	1	704,00
<i>Hélette</i>	740	1	740	Hélette	717	1	717,00
<i>Viodos-Abense-de-Bas</i>	748	1	748	Viodos-Abense-de-Bas	718	1	718,00
<i>Uhart-Cize</i>	760	1	760	Uhart-Cize	808	1	808,00
<i>Mendionde</i>	845	1	845	Mendionde	844	1	844,00
<i>Saint-Jean-le-Vieux</i>	862	1	862	Ossès	845	1	845,00
<i>Irissarry</i>	866	1	866	Saint-Jean-le-Vieux	852	1	852,00
<i>Came</i>	879	1	879	Irissarry	878	1	878,00

<i>Communes</i>	<i>Population municipale</i>	<i>Élus de la CAPB 2017</i>	<i>Habitants/élu 2017</i>	<i>Communes</i>	<i>Population municipale</i>	<i>Élus de la CAPB 2020</i>	<i>Habitants/élu 2020</i>
<i>Louhossoa</i>	891	1	891	Louhossoa	904	1	904,00
<i>Ossès</i>	895	1	895	Came	956	1	956,00
<i>Guiche</i>	949	1	949	Guiche	961	1	961,00
<i>Ayherre</i>	1 006	1	1 006	La Bastide-Clairence	985	1	985,00
<i>La Bastide-Clairence</i>	1 031	1	1 031	Ayherre	1 035	1	1 035,00
<i>Chéraute</i>	1 100	1	1 100	Chéraute	1 099	1	1 099,00
<i>Jatxou</i>	1 116	1	1 116	Jatxou	1 142	1	1 142,00
<i>Biriatou</i>	1 167	1	1 167	Biriatou	1 221	1	1 221,00
<i>Guéthary</i>	1 281	1	1 281	Guéthary	1 311	1	1 311,00
<i>Bidache</i>	1 327	1	1 327	Bidache	1 370	1	1 370,00
<i>Souraïde</i>	1 351	1	1 351	Souraïde	1 396	1	1 396,00
<i>Saint-Jean-Pied-de-Port</i>	1 527	1	1 527	Saint-Étienne-de-Baïgorry	1 487	1	1 487,00
<i>Saint-Étienne-de-Baïgorry</i>	1 619	1	1 619	Saint-Jean-Pied-de-Port	1 586	1	1 586,00
<i>Bardos</i>	1 723	1	1 723	Bardos	1 828	1	1 828,00
<i>Larressore</i>	1 816	1	1 816	Saint-Palais	1 842	1	1 842,00
<i>Saint-Palais</i>	1 854	1	1 854	Larressore	1 980	1	1 980,00
<i>Ahetze</i>	1 941	1	1 941	Espelette	2 061	1	2 061,00
<i>Itxassou</i>	2 026	1	2 026	Itxassou	2 082	1	2 082,00
<i>Espelette</i>	2 070	1	2 070	Ahetze	2 111	1	2 111,00
<i>Arbonne</i>	2 095	1	2 095	Arbonne	2 164	1	2 164,00
<i>Lahonce</i>	2 139	1	2 139	Saint-Pée-sur-Nivelle	6 721	3	2 240,33
<i>Bayonne</i>	47 492	22	2 159	Hasparren	6 757	3	2 252,33
<i>Saint-Jean-de-Luz</i>	12 967	6	2 161	Biarritz	24 777	11	2 252,45
<i>Anglet</i>	39 184	18	2 177	Urt	2 269	1	2 269,00
<i>Bidart</i>	6 566	3	2 189	Anglet	38 663	17	2 274,29
<i>Urt</i>	2 218	1	2 218	Ustaritz	6 826	3	2 275,33
<i>Cambo-les-Bains</i>	6 672	3	2 224	Bayonne	50 589	22	2 299,50
<i>Biarritz</i>	24 993	11	2 272	Saint-Jean-de-Luz	14 057	6	2 342,83
<i>Ciboure</i>	6 834	3	2 278	Lahonce	2 346	1	2 346,00
<i>Urrugne</i>	9 316	4	2 329	Hendaye	16 599	7	2 371,29
<i>Saint-Pierre-d'Irube</i>	4 661	2	2 331	Saint-Pierre-d'Irube	4 835	2	2 417,50
<i>Urcuit</i>	2 344	1	2 344	Urcuit	2 420	1	2 420,00

<i>Communes</i>	<i>Population municipale</i>	<i>Élus de la CAPB 2017</i>	<i>Habitants/élu 2017</i>	<i>Communes</i>	<i>Population municipale</i>	<i>Élus de la CAPB 2020</i>	<i>Habitants/élu 2020</i>
<i>Hendaye</i>	16 887	7	2 412	Urrugne	9 995	4	2 498,75
<i>Mouguerre</i>	4 825	2	2 413	Mouguerre	5 013	2	2 506,50
<i>Villefranque</i>	2 483	1	2 483	Villefranque	2 596	1	2 596,00
<i>Bassussarry</i>	2 559	1	2 559	Sare	2 642	1	2 642,00
<i>Sare</i>	2 565	1	2 565	Biscous	2 732	1	2 732,00
<i>Boucau</i>	7 837	3	2 612	Boucau	8 200	3	2 733,33
<i>Biscous</i>	2 647	1	2 647	Mauléon-Licharre	2 974	1	2 974,00
<i>Saint-Pée-sur-Nivelle</i>	6 006	2	3 003	Bassussarry	3 074	1	3 074,00
<i>Mauléon-Licharre</i>	3 069	1	3 069	Arcangues	3 147	1	3 147,00
<i>Hasparren</i>	6 230	2	3 115	Ciboure	6 297	2	3 148,50
<i>Arcangues</i>	3 141	1	3 141	Bidart	6 597	2	3 298,50
<i>Ustaritz</i>	6 362	2	3 181	Cambo-les-Bains	6 629	2	3 314,50
<i>Ascain</i>	4 167	1	4 167	Ascain	4 213	1	4 213,00
<i>Total</i>	298 664	233			306 306	232	

Source : CRC, d'après les données INSEE

Annexe n° 3. Composition des commissions thématiques

Première mandature

<i>Commissions</i>	<i>Conseillers communaux</i>	<i>Élus communautaires</i>	<i>Total général</i>
<i>Agriculture - Montagne</i>	14	25	39
CA COTE-BASQUE-ADOUR	2		2
CA SUD-PAYS-BASQUE	2	1	3
CC AMIKUZE		5	5
CC BIDACHE	1	3	4
CC ERROBI	1	1	2
CC GARAZI-BAIGORRI	1	6	7
CC HASPARREN	3	3	6
CC IHOLDY-OZTIBARRE		2	2
CC NIVE-ADOUR	1		1
CC SOULE-XIBEROA	3	4	7
<i>Aménagement - Urbanisme - Foncier - Développement numérique</i>	17	25	42
CA COTE-BASQUE-ADOUR	3	9	12
CA SUD-PAYS-BASQUE	3	4	7
CC AMIKUZE	2	2	4
CC BIDACHE	1	1	2
CC ERROBI	1	2	3
CC GARAZI-BAIGORRI	1	1	2
CC HASPARREN	2	2	4
CC IHOLDY-OZTIBARRE		1	1
CC NIVE-ADOUR	3	1	4
CC SOULE-XIBEROA	1	2	3
<i>Cycle de l'eau</i>	18	29	47
CA COTE-BASQUE-ADOUR	4	5	9
CA SUD-PAYS-BASQUE	5	3	8
CC AMIKUZE	1	3	4
CC BIDACHE	1	3	4
CC ERROBI	2	2	4
CC GARAZI-BAIGORRI		4	4
CC HASPARREN	2	3	5
CC IHOLDY-OZTIBARRE		2	2
CC NIVE-ADOUR	1	1	2
CC SOULE-XIBEROA	2	3	5
<i>Déchets</i>	19	9	28
CA COTE-BASQUE-ADOUR	2	1	3
CA SUD-PAYS-BASQUE	5		5
CC AMIKUZE	1		1
CC BIDACHE	2	2	4
CC ERROBI	1	2	3
CC GARAZI-BAIGORRI	1	1	2

<i>Commissions</i>	<i>Conseillers communaux</i>	<i>Élus communautaires</i>	<i>Total général</i>
CC HASPARREN	3		3
CC IHOLDY-OZTIBARRE		1	1
CC NIVE-ADOUR	1	2	3
CC SOULE-XIBEROA	3		3
Développement économique - Ports, pêche et croissance bleue - Enseignement sup - Formation pro - Recherche	21	22	43
CA COTE-BASQUE-ADOUR	3	8	11
CA SUD-PAYS-BASQUE	4	3	7
CC AMIKUZE		3	3
CC BIDACHE	4	2	6
CC ERROBI	1	2	3
CC GARAZI-BAIGORRI	1	1	2
CC HASPARREN	5		5
CC IHOLDY-OZTIBARRE		1	1
CC NIVE-ADOUR	2	1	3
CC SOULE-XIBEROA	1	1	2
Mobilités	15	13	28
CA COTE-BASQUE-ADOUR	7	2	9
CA SUD-PAYS-BASQUE	1	3	4
CC AMIKUZE	1	1	2
CC BIDACHE	1	1	2
CC ERROBI	2		2
CC GARAZI-BAIGORRI		2	2
CC HASPARREN		1	1
CC IHOLDY-OZTIBARRE		1	1
CC NIVE-ADOUR	2	1	3
CC SOULE-XIBEROA	1	1	2
Politique linguistique - Partenariats culturels	22	18	40
CA COTE-BASQUE-ADOUR	4	4	8
CA SUD-PAYS-BASQUE	4	4	8
CC AMIKUZE		2	2
CC BIDACHE	2	1	3
CC ERROBI	3	1	4
CC GARAZI-BAIGORRI	1	1	2
CC HASPARREN	2	2	4
CC NIVE-ADOUR	2	2	4
CC SOULE-XIBEROA	4	1	5
Relations transfrontalières	14	11	25
CA COTE-BASQUE-ADOUR	2	5	7
CA SUD-PAYS-BASQUE	6	2	8
CC BIDACHE		1	1
CC ERROBI	2		2
CC GARAZI-BAIGORRI		1	1
CC HASPARREN	2		2

<i>Commissions</i>	<i>Conseillers communaux</i>	<i>Élus communautaires</i>	<i>Total général</i>
<i>CC IHOLDY-OZTIBARRE</i>		1	1
<i>CC SOULE-XIBEROA</i>	2	1	3
<i>Ressources (finances-fiscalité-RH-Syst info)</i>	22	19	41
<i>CA COTE-BASQUE-ADOUR</i>	3	4	7
<i>CA SUD-PAYS-BASQUE</i>	7	3	10
<i>CC AMIKUZE</i>		3	3
<i>CC BIDACHE</i>	3	1	4
<i>CC ERROBI</i>	2	1	3
<i>CC GARAZI-BAIGORRI</i>	1	1	2
<i>CC HASPARREN</i>	3	1	4
<i>CC IHOLDY-OZTIBARRE</i>	1	1	2
<i>CC NIVE-ADOUR</i>	1	2	3
<i>CC SOULE-XIBEROA</i>	1	2	3
<i>Services à la population (enfance-action sociale- santé)</i>	32	16	48
<i>CA COTE-BASQUE-ADOUR</i>	3	5	8
<i>CA SUD-PAYS-BASQUE</i>	8	1	9
<i>CC AMIKUZE</i>	2	1	3
<i>CC BIDACHE</i>	2	1	3
<i>CC ERROBI</i>	4		4
<i>CC GARAZI-BAIGORRI</i>	5	2	7
<i>CC HASPARREN</i>	1	3	4
<i>CC IHOLDY-OZTIBARRE</i>		1	1
<i>CC NIVE-ADOUR</i>	4		4
<i>CC SOULE-XIBEROA</i>	3	2	5
<i>Tourisme</i>	24	14	38
<i>CA COTE-BASQUE-ADOUR</i>	3	2	5
<i>CA SUD-PAYS-BASQUE</i>	5	2	7
<i>CC AMIKUZE</i>	1	1	2
<i>CC BIDACHE</i>	2	1	3
<i>CC ERROBI</i>	2	2	4
<i>CC GARAZI-BAIGORRI</i>	2	1	3
<i>CC HASPARREN</i>	3	2	5
<i>CC IHOLDY-OZTIBARRE</i>	1	1	2
<i>CC NIVE-ADOUR</i>	2		2
<i>CC SOULE-XIBEROA</i>	3	2	5
<i>Transition écologique et énergétique - Agglomération citoyenne</i>	22	9	31
<i>CA COTE-BASQUE-ADOUR</i>	4	3	7
<i>CA SUD-PAYS-BASQUE</i>	4	1	5
<i>CC AMIKUZE</i>	1	1	2
<i>CC BIDACHE</i>	2		2
<i>CC ERROBI</i>	3	1	4
<i>CC GARAZI-BAIGORRI</i>	2	1	3
<i>CC HASPARREN</i>	4		4

<i>Commissions</i>	<i>Conseillers communaux</i>	<i>Élus communautaires</i>	<i>Total général</i>
<i>CC IHOLDY-OZTIBARRE</i>	1		1
<i>CC NIVE-ADOUR</i>	1		1
<i>CC SOULE-XIBEROA</i>		2	2
<i>Total général</i>	240	210	450

Deuxième mandature

<i>Commissions</i>	<i>Conseillers communaux</i>	<i>Élus communautaires</i>	<i>Total général</i>
<i>Agriculture et Alimentation de demain</i>	19	26	45
<i>CA COTE-BASQUE-ADOUR</i>	4		4
<i>CA SUD-PAYS-BASQUE</i>	2	3	5
<i>CC AMIKUZE</i>	1	4	5
<i>CC BIDACHE</i>	2	1	3
<i>CC ERROBI</i>	5		5
<i>CC GARAZI-BAIGORRI</i>		5	5
<i>CC HASPARREN</i>	2	3	5
<i>CC IHOLDY-OZTIBARRE</i>	2	3	5
<i>CC NIVE-ADOUR</i>	1	2	3
<i>CC SOULE-XIBEROA</i>		5	5
<i>Aménagement du Territoire</i>	24	21	45
<i>CA COTE-BASQUE-ADOUR</i>	2	3	5
<i>CA SUD-PAYS-BASQUE</i>	1	2	3
<i>CC AMIKUZE</i>	1	4	5
<i>CC BIDACHE</i>	3	1	4
<i>CC ERROBI</i>	2	3	5
<i>CC GARAZI-BAIGORRI</i>	3	1	4
<i>CC HASPARREN</i>	4	1	5
<i>CC IHOLDY-OZTIBARRE</i>	1	3	4
<i>CC NIVE-ADOUR</i>	3	2	5
<i>CC SOULE-XIBEROA</i>	4	1	5
<i>Cohésion sociale</i>	21	18	39
<i>CA COTE-BASQUE-ADOUR</i>	2	2	4
<i>CA SUD-PAYS-BASQUE</i>	2	2	4
<i>CC AMIKUZE</i>	3		3
<i>CC BIDACHE</i>	1	2	3
<i>CC ERROBI</i>	4	1	5
<i>CC GARAZI-BAIGORRI</i>	3	1	4
<i>CC HASPARREN</i>	3	2	5
<i>CC IHOLDY-OZTIBARRE</i>	1	2	3
<i>CC NIVE-ADOUR</i>		4	4
<i>CC SOULE-XIBEROA</i>	2	2	4
<i>Culture</i>	30	11	41
<i>CA COTE-BASQUE-ADOUR</i>	2	3	5
<i>CA SUD-PAYS-BASQUE</i>	4	1	5

<i>Commissions</i>	<i>Conseillers communaux</i>	<i>Élus communautaires</i>	<i>Total général</i>
CC AMIKUZE	5		5
CC BIDACHE	1	1	2
CC ERROBI	5		5
CC GARAZI-BAIGORRI	4	1	5
CC HASPARREN	1	3	4
CC IHOLDY-OZTIBARRE	3		3
CC NIVE-ADOUR	2		2
CC SOULE-XIBEROA	3	2	5
Cycle de l'eau	20	20	40
CA COTE-BASQUE-ADOUR	3	3	6
CA SUD-PAYS-BASQUE	1	3	4
CC AMIKUZE	2	1	3
CC BIDACHE	1	2	3
CC ERROBI	3	1	4
CC GARAZI-BAIGORRI	3	2	5
CC HASPARREN	3	2	5
CC IHOLDY-OZTIBARRE	1	2	3
CC NIVE-ADOUR	2		2
CC SOULE-XIBEROA	1	4	5
Déchets	27	8	35
CA COTE-BASQUE-ADOUR	6		6
CA SUD-PAYS-BASQUE	3	1	4
CC AMIKUZE	2	2	4
CC BIDACHE	2	1	3
CC ERROBI	3		3
CC GARAZI-BAIGORRI	3	1	4
CC HASPARREN	3		3
CC IHOLDY-OZTIBARRE		1	1
CC NIVE-ADOUR	3		3
CC SOULE-XIBEROA	2	2	4
Développement économique et enseignement supérieur	21	18	39
CA COTE-BASQUE-ADOUR	1	5	6
CA SUD-PAYS-BASQUE	4		4
CC AMIKUZE	2	2	4
CC BIDACHE	1	1	2
CC ERROBI	3	1	4
CC GARAZI-BAIGORRI	5	1	6
CC HASPARREN	1	2	3
CC IHOLDY-OZTIBARRE	1	2	3
CC NIVE-ADOUR		2	2
CC SOULE-XIBEROA	3	2	5
Egalité Femmes-Hommes	16	9	25
CA COTE-BASQUE-ADOUR	2	2	4
CA SUD-PAYS-BASQUE	3	2	5

Commissions	Conseillers communaux	Élus communautaires	Total général
CC AMIKUZE		1	1
CC BIDACHE	1	1	2
CC ERROBI	5	1	6
CC GARAZI-BAIGORRI	2		2
CC HASPARREN		1	1
CC IHOLDY-OZTIBARRE	1		1
CC NIVE-ADOUR	1	1	2
CC SOULE-XIBEROA	1		1
Finances, financements et dispositifs contractuels	15	14	29
CA COTE-BASQUE-ADOUR	2	2	4
CA SUD-PAYS-BASQUE	2	3	5
CC AMIKUZE		1	1
CC BIDACHE	2	1	3
CC ERROBI	3	1	4
CC GARAZI-BAIGORRI		2	2
CC HASPARREN	1	2	3
CC IHOLDY-OZTIBARRE		1	1
CC NIVE-ADOUR	2	1	3
CC SOULE-XIBEROA	3		3
Habitat durable, Gens du voyage	14	17	31
CA COTE-BASQUE-ADOUR	1	3	4
CA SUD-PAYS-BASQUE	2	1	3
CC AMIKUZE		1	1
CC BIDACHE	2	1	3
CC ERROBI	2	3	5
CC GARAZI-BAIGORRI	2	1	3
CC HASPARREN	1	1	2
CC IHOLDY-OZTIBARRE		2	2
CC NIVE-ADOUR	1	2	3
CC SOULE-XIBEROA	3	2	5
Montagne Basque	11	19	30
CA COTE-BASQUE-ADOUR	1		1
CA SUD-PAYS-BASQUE	1	2	3
CC AMIKUZE	1	4	5
CC ERROBI	2	1	3
CC GARAZI-BAIGORRI	2	3	5
CC HASPARREN		3	3
CC IHOLDY-OZTIBARRE	2	2	4
CC SOULE-XIBEROA	2	4	6
Patrimoine	17	12	29
CA COTE-BASQUE-ADOUR	2	3	5
CA SUD-PAYS-BASQUE	3	1	4
CC AMIKUZE	1	1	2
CC BIDACHE	3		3

<i>Commissions</i>	<i>Conseillers communaux</i>	<i>Élus communautaires</i>	<i>Total général</i>
CC ERROBI	3	1	4
CC GARAZI-BAIGORRI	3		3
CC HASPARREN		3	3
CC IHOLDY-OZTIBARRE	1	1	2
CC NIVE-ADOUR	1		1
CC SOULE-XIBEROA		2	2
Politiques linguistiques	18	14	32
CA COTE-BASQUE-ADOUR	1	2	3
CA SUD-PAYS-BASQUE	2	3	5
CC AMIKUZE	1	1	2
CC BIDACHE	2	1	3
CC ERROBI	5		5
CC GARAZI-BAIGORRI	3	2	5
CC HASPARREN	1	1	2
CC IHOLDY-OZTIBARRE		1	1
CC NIVE-ADOUR	1		1
CC SOULE-XIBEROA	2	3	5
Schéma directeur équipements sportifs	18	10	28
CA COTE-BASQUE-ADOUR	5	1	6
CA SUD-PAYS-BASQUE	2	2	4
CC AMIKUZE	2		2
CC BIDACHE	1	2	3
CC ERROBI	3		3
CC GARAZI-BAIGORRI	2	2	4
CC HASPARREN		1	1
CC IHOLDY-OZTIBARRE	1		1
CC NIVE-ADOUR		1	1
CC SOULE-XIBEROA	2	1	3
Tourisme	19	16	35
CA COTE-BASQUE-ADOUR	1	2	3
CA SUD-PAYS-BASQUE	1	3	4
CC AMIKUZE	1	2	3
CC BIDACHE	2	1	3
CC ERROBI	3	2	5
CC GARAZI-BAIGORRI	4		4
CC HASPARREN	3	1	4
CC IHOLDY-OZTIBARRE	2	1	3
CC NIVE-ADOUR		1	1
CC SOULE-XIBEROA	2	3	5
Transfrontalier	15	13	28
CA COTE-BASQUE-ADOUR	1	3	4
CA SUD-PAYS-BASQUE	1	3	4
CC AMIKUZE	2	3	5
CC BIDACHE	1		1

<i>Commissions</i>	<i>Conseillers communaux</i>	<i>Élus communautaires</i>	<i>Total général</i>
<i>CC ERROBI</i>	3		3
<i>CC GARAZI-BAIGORRI</i>	1	2	3
<i>CC HASPARREN</i>	2		2
<i>CC IHOLDY-OZTIBARRE</i>	1	1	2
<i>CC SOULE-XIBEROA</i>	3	1	4
<i>Transition écologique et énergétique, Agglomération citoyenne</i>	27	13	40
<i>CA COTE-BASQUE-ADOUR</i>	2	3	5
<i>CA SUD-PAYS-BASQUE</i>	4		4
<i>CC AMIKUZE</i>	3	2	5
<i>CC BIDACHE</i>	1	2	3
<i>CC ERROBI</i>	4	1	5
<i>CC GARAZI-BAIGORRI</i>	5		5
<i>CC HASPARREN</i>	3	1	4
<i>CC IHOLDY-OZTIBARRE</i>	1	1	2
<i>CC NIVE-ADOUR</i>	2	1	3
<i>CC SOULE-XIBEROA</i>	2	2	4
<i>Usages Numériques</i>	18	3	21
<i>CA COTE-BASQUE-ADOUR</i>	3	1	4
<i>CA SUD-PAYS-BASQUE</i>	3		3
<i>CC AMIKUZE</i>	1	1	2
<i>CC BIDACHE</i>	2		2
<i>CC ERROBI</i>	3		3
<i>CC GARAZI-BAIGORRI</i>	1		1
<i>CC HASPARREN</i>	2		2
<i>CC IHOLDY-OZTIBARRE</i>		1	1
<i>CC SOULE-XIBEROA</i>	3		3
<i>Total général</i>	350	262	612

Annexe n° 4. Composition du conseil permanent**Première mandature**

<i>Fonction</i>	<i>Commune d'origine</i>	<i>Qualité</i>	<i>Ancien EPCI</i>	<i>Habitants au 1^{er} janvier 2017</i>	<i>Habitants/représentant</i>
<i>7e vice-président</i>	Arbouet-Sussaute	maire	Amikuze	300	300
<i>18e élu</i>	Beyrie-sur-Joyeuse	maire	Amikuze	512	512
<i>41er élu</i>	Saint-Palais	maire	Amikuze	1 854	1 854
<i>10e vice-président</i>	Anglet	maire	Côte-Basque-Adour	39 184	4 898
<i>4e élu</i>	Anglet	adjoint au maire	Côte-Basque-Adour		
<i>6e élu conseiller délégué</i>	Anglet	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>11e élu</i>	Anglet	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>17e élu</i>	Anglet	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>36e élu</i>	Anglet	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>39e élu</i>	Anglet	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>53e élu</i>	Anglet	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>Président</i>	Bayonne	maire	Côte-Basque-Adour		
<i>13e vice-président</i>	Bayonne	adjoint au maire	Côte-Basque-Adour	47 492	5 277
<i>14e vice-président</i>	Bayonne	adjoint au maire	Côte-Basque-Adour		
<i>34e élu</i>	Bayonne	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>40ème élu</i>	Bayonne	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>43e élu</i>	Bayonne	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>45e élu</i>	Bayonne	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>50ème élu</i>	Bayonne	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>52e élu</i>	Bayonne	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>11e vice-président</i>	Biarritz	maire	Côte-Basque-Adour	24 993	4 999
<i>2e élu</i>	Biarritz	3ème adjoint	Côte-Basque-Adour		
<i>12e élu conseiller délégué</i>	Biarritz	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>35e élu</i>	Biarritz	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>44e élu</i>	Biarritz	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>1er élu conseiller délégué</i>	Bidart	maire	Côte-Basque-Adour	6 566	3 283
<i>3e élu</i>	Bidart	adjoint au maire	Côte-Basque-Adour		
<i>24e élu conseiller délégué</i>	Boucau	maire	Côte-Basque-Adour	7 837	3 919
<i>51er élu</i>	Boucau	conseiller	Côte-Basque-Adour		
<i>2e vice-président</i>	Bassussarry	maire	Errobi	2 559	2 559
<i>8e élu</i>	Cambo-les-Bains	maire	Errobi	6 672	6 672
<i>9e élu</i>	Halsou	maire	Errobi	543	543
<i>10e élu, conseiller délégué</i>	Ustaritz	maire	Errobi	6 362	6 362
<i>30e élu</i>	Espelette	maire	Errobi	2 070	2 070

Fonction	Commune d'origine	Qualité	Ancien EPCI	Habitants au 1 ^{er} janvier 2017	Habitants/représentant
37 ^e élu	Larressore	maire	Errobi	1 816	1 816
6 ^e vice-président	Saint-Martin-d'Arrossa	maire	Garazi-Baigorri	523	523
13 ^e élu	Saint-Étienne-de-Baigorri	conseiller	Garazi-Baigorri	1 619	1 619
21 ^{er} élu	Saint-Jean-le-Vieux	maire	Garazi-Baigorri	862	862
9 ^e vice-président	Iholdy	maire	Iholdi Oztibarre	574	574
47 ^e élu conseiller délégué	Ostabat-Asme	maire	Iholdi Oztibarre	201	201
3 ^e vice-président	Mouguerre	maire	Nive-Adour	4 825	4 825
12 ^e vice-président	Saint-Pierre-d'Irube	maire	Nive-Adour	4 661	4 661
5 ^e élu	Urcuit	conseiller	Nive-Adour	2 344	2 344
26 ^e élu	Lahonce	maire	Nive-Adour	2 139	2 139
49 ^e élu	Villefranque	conseiller	Nive-Adour	2 483	2 483
8 ^e vice-président	Bardos	maire	Pays de Bidache	1 723	1 723
7 ^e élu	Arancou	maire	Pays de Bidache	139	139
4 ^e vice-président	Brisous	adjoint au maire	Pays de Hasparren	2 647	2 647
14 ^e élu	La Bastide-Clairence	maire	Pays de Hasparren	1 031	1 031
23 ^e élu	Ayherre	maire	Pays de Hasparren	1 006	1 006
29 ^e élu	Hasparren	maire	Pays de Hasparren	6 230	6 230
5 ^e vice-président	Lacarry-Arhan-Charritte-de-Haut	maire	Soule-Xiberoa	126	126
15 ^e vice-président	Mauléon-Licharre	maire	Soule-Xiberoa	3 069	3 069
31 ^{er} élu	Alos-Sibas-Abense	maire	Soule-Xiberoa	305	305
28 ^e élu	Espès-Undurein	maire	Soule-Xiberoa	523	523
1 ^{er} vice-président	Saint-Jean-de-Luz	maire	Sud-Pays-Basque	12 967	6 484
16 ^e élu	Saint-Jean-de-Luz	conseiller	Sud-Pays-Basque		
15 ^e élu	Urrugne	maire	Sud-Pays-Basque	9 316	9 316
20 ^e élu	Ahetze	maire	Sud-Pays-Basque	1 941	1 941
22 ^e élu	Ascain	maire	Sud-Pays-Basque	4 167	4 167
25 ^e élu	Ainhoa	conseiller	Sud-Pays-Basque	666	666
27 ^e élu	Biriatou	maire	Sud-Pays-Basque	1 167	1 167
19 ^e élu conseiller délégué	Hendaye	maire	Sud-Pays-Basque	16 887	8 444
32 ^e élu	Hendaye	conseiller	Sud-Pays-Basque		
33 ^e élu conseiller délégué	Sare	maire	Sud-Pays-Basque	2 565	2 565
38 ^e élu	Guéthary	maire	Sud-Pays-Basque	1 281	1 281

Fonction	Commune d'origine	Qualité	Ancien EPCI	Habitants au 1 ^{er} janvier 2017	Habitants/représentant
42e élu conseiller délégué	Arbonne	maire	Sud-Pays-Basque	2 095	2 095
48e élu	Ciboure	maire	Sud-Pays-Basque	6 834	6 834
46e élu	Saint-Pée-sur-Nivelle	maire	Sud-Pays-Basque	6 006	6 006

Deuxième mandature

Fonction	Commune d'origine	Qualité	Ancien EPCI	Habitants au 1 ^{er} janvier 2020	Habitants/représentant
15ème Vice-président	Osserain-Rivareyte	maire	Amikuze	211	211
Élu conseiller délégué	Arbouet-Sussaute	maire	Amikuze	312	312
Élu	Saint-Palais	maire	Amikuze	1 842	1 842
6ème Vice-président	Anglet	maire	Côte-Basque-Adour	38 663	4 833
14ème Vice-président	Anglet	7ème adjoint	Côte-Basque-Adour	-	-
Élu conseiller délégué	Anglet	3ème adjoint	Côte-Basque-Adour	-	-
Élu	Anglet	9ème adjoint	Côte-Basque-Adour		
Élu	Anglet	5ème adjoint	Côte-Basque-Adour	-	-
Élu	Anglet	4ème adjoint	Côte-Basque-Adour	-	-
Élu	Anglet	3ème adjoint	Côte-Basque-Adour	-	-
Élu	Anglet	conseiller	Côte-Basque-Adour	-	-
Président	Bayonne	maire	Côte-Basque-Adour	50 589	5 059
3ème Vice-président	Bayonne	conseiller	Côte-Basque-Adour	-	-
7ème Vice-président	Bayonne	1er adjoint	Côte-Basque-Adour	-	
Élu conseiller délégué	Bayonne	conseiller	Côte-Basque-Adour		
Élu conseiller délégué	Bayonne	conseiller	Côte-Basque-Adour	-	
Élu	Bayonne	5ème adjoint	Côte-Basque-Adour	-	
Élu	Bayonne	8ème adjoint	Côte-Basque-Adour	-	
Élu	Bayonne	4ème adjoint	Côte-Basque-Adour	-	

Fonction	Commune d'origine	Qualité	Ancien EPCI	Habitants au 1 ^{er} janvier 2020	Habitants/représentant
Élu	Bayonne	2ème adjoint	Côte-Basque-Adour	-	
Élu	Bayonne	4ème adjoint	Côte-Basque-Adour	-	
5ème Vice-président	Biarritz	maire	Côte-Basque-Adour	24 777	4 130
Élu conseiller délégué	Biarritz	3ème adjoint	Côte-Basque-Adour	-	
Élu	Biarritz	7ème adjoint	Côte-Basque-Adour	-	
Élu	Biarritz	adjoint	Côte-Basque-Adour	-	
Élu	Biarritz	12ème adjoint	Côte-Basque-Adour	-	
Élu	Biarritz	conseiller	Côte-Basque-Adour	-	
Élu conseiller délégué	Bidart	maire	Côte-Basque-Adour	6 597	3 299
Élu	Bidart	conseiller	Côte-Basque-Adour	-	
Élu conseiller délégué	Boucau	maire	Côte-Basque-Adour	8 200	4 100
Élu	Boucau	5ème adjoint	Côte-Basque-Adour	-	
12ème Vice-président	Ustaritz	maire	Errobi	6 826	6 826
Élu conseiller délégué	Arcangues	2ème adjoint	Errobi	3 147	3 147
Élu conseiller délégué	Cambo-les-Bains	conseiller	Errobi	6 763	6 763
Élu	Espelette	maire	Errobi	2 061	2 061
Élu	Larressore	maire	Errobi	1 980	1 980
Élu	Louhossoa	1er adjoint	Errobi	904	904
Élu	Souraïde	maire	Errobi	1 396	1 396
10ème Vice-président	Saint-Étienne-de-Baïgorry	2ème adjoint	Garazi-Baigorri	1 487	1 487
Élu conseiller délégué	Aincille	maire	Garazi-Baigorri	111	111
Élu	Mendive	maire	Garazi-Baigorri	164	164
Élu	Saint-Jean-Pied-de-Port	maire	Garazi-Baigorri	1 586	1 586
4ème Vice-président	Ostabat-Asme	maire	Iholdi Oztibarre	194	194
Élu conseiller délégué	Irissarry	maire	Iholdi Oztibarre	878	878
8ème Vice-président	Mouguerre	maire	Nive-Adour	5 013	5 013
Élu conseiller délégué	Saint-Pierre d'Irube	maire	Nive-Adour	4 835	4 835
Élu	Lahonce	maire	Nive-Adour	2 346	2 346
Élu	Urcuit	maire	Nive-Adour	2 420	2 420
Élu	Urt	maire	Nive-Adour	2 269	2 269
13ème Vice-président	Guiche	maire	Pays de Bidache	961	961

Fonction	Commune d'origine	Qualité	Ancien EPCI	Habitants au 1 ^{er} janvier 2020	Habitants/représentant
Élu conseiller délégué	Bidache	conseiller	Pays de Bidache	1 370	1 370
9ème Vice-président	Hasparren	maire	Pays de Hasparren	6 757	6 757
Élu conseiller délégué	Ayherre	maire	Pays de Hasparren	1 035	1 035
Élu	Hélette	1er adjoint	Pays de Hasparren	717	717
Élu	La Bastide-Clairence	maire	Pays de Hasparren	985	985
1ère Vice-président	Idaux-Mendy	maire	Soule-Xiberoa	266	266
Élus conseiller délégué	Barcus	maire	Soule-Xiberoa	648	648
Élu	Alos-Sibas-Abense	maire	Soule-Xiberoa	315	315
Élu	Licq-Athérey	maire	Soule-Xiberoa	209	209
2ème Vice-président	Hendaye	maire	Sud-Pays-Basque	16 599	8 300
Élus	Hendaye	1er adjoint	Sud-Pays-Basque	-	
11ème Vice-président	Saint-Jean-de-Luz	maire	Sud-Pays-Basque	-	
Élu	Saint-Jean-de-Luz	1er adjoint	Sud-Pays-Basque	14 057	7 029
Élu conseiller délégué	Biriatou	maire	Sud-Pays-Basque	1 221	1 221
Élu conseiller délégué	Ciboure	maire	Sud-Pays-Basque	6 297	6 297
Élu conseiller délégué	Sare	maire	Sud-Pays-Basque	2 642	2 642
Élu conseiller délégué	Urrugne	maire	Sud-Pays-Basque	9 995	9 995
Élus	Ahetze	maire	Sud-Pays-Basque	2 111	2 111
Élus	Ainhoa	1er adjoint	Sud-Pays-Basque	671	671
Élus	Arbonne	maire	Sud-Pays-Basque	2 164	2 164
Élus	Ascain	maire	Sud-Pays-Basque	4 213	4 213
Élus	Guéthary	maire	Sud-Pays-Basque	1 311	1 311
Élus	Saint-Pée-Sur-Nivelle	maire	Sud-Pays-Basque	6 721	6 721

Annexe n° 5. Décisions prises par le conseil communautaire et le conseil permanent

Instance	Séance	Décisions	Instance	Séance	Décisions
Conseil communautaire	23/01/2017	11	Conseil permanent	28/03/2017	56
Conseil communautaire	04/02/2017	21	Conseil permanent	02/05/2017	85
Conseil communautaire	24/02/2017	40	Conseil permanent	20/06/2017	68
Conseil communautaire	08/04/2017	50	Conseil permanent	18/07/2017	70
Conseil communautaire	17/06/2017	106	Conseil permanent	12/10/2017	30
Conseil communautaire	21/07/2017	34	Conseil permanent	19/12/2017	63
Conseil communautaire	23/09/2017	69	Conseil permanent	30/01/2018	35
Conseil communautaire	04/11/2017	38	Conseil permanent	20/02/2018	35
Conseil communautaire	16/12/2017	72	Conseil permanent	20/03/2018	34
Conseil communautaire	13/01/2018	36	Conseil permanent	24/04/2018	47
Conseil communautaire	10/03/2018	23	Conseil permanent	29/05/2018	42
Conseil communautaire	14/04/2018	53	Conseil permanent	26/06/2018	55
Conseil communautaire	23/06/2018	82	Conseil permanent	17/07/2018	40
Conseil communautaire	21/07/2018	32	Conseil permanent	18/09/2018	56
Conseil communautaire	29/09/2018	38	Conseil permanent	23/10/2018	60
Conseil communautaire	03/11/2018	44	Conseil permanent	13/11/2018	28
Conseil communautaire	15/12/2018	83	Conseil permanent	18/12/2018	50
Conseil communautaire	02/02/2019	38	Conseil permanent	31/01/2019	23
Conseil communautaire	16/03/2019	28	Conseil permanent	12/03/2019	43
Conseil communautaire	13/04/2019	46	Conseil permanent	09/04/2019	39
Conseil communautaire	29/06/2019	50	Conseil permanent	21/05/2019	67
Conseil communautaire	20/07/2019	37	Conseil permanent	18/06/2019	46
Conseil communautaire	28/09/2019	34	Conseil permanent	16/07/2019	48
Conseil communautaire	09/11/2019	34	Conseil permanent	17/09/2019	63
Conseil communautaire	14/12/2019	67	Conseil permanent	15/10/2019	55
Conseil communautaire	01/02/2020	28	Conseil permanent	26/11/2019	59
Conseil communautaire	22/02/2020	78	Conseil permanent	17/12/2019	56
Conseil communautaire	17/07/2020	12	Conseil permanent	04/02/2020	31
Conseil communautaire	31/07/2020	56	Conseil permanent	25/02/2020	89
Conseil communautaire	26/09/2020	48	Conseil permanent	22/09/2020	40
Conseil communautaire	24/10/2020	28	Conseil permanent	13/10/2020	32
Conseil communautaire	19/12/2020	61	Conseil permanent	12/11/2020	27
Conseil communautaire	20/03/2021	42	Conseil permanent	08/12/2020	65
Conseil communautaire	10/04/2021	47	Conseil permanent	09/02/2021	30
Total		1 566	Conseil permanent	23/03/2021	22
			Conseil permanent	20/04/2021	41
			Total		1 730

Source : CAPB, d'après les délibérations.

Annexe n° 6. Contribution du conseil de direction de CDPB**Conseil de Développement de l'Agglomération**

+	Mission du CDPB auprès de la Communauté d'agglomération
+	Composition du « conseil de développement » de la CAPB
+	Commission paritaire CAPB/CDPB
—	Contributions et Avis pour la CAPB
10/10/2019 – Contribution à l'élaboration du projet de schéma de coopération transfrontalière 10/10/2019 – Contribution au Programme d'actions du PCAET 10/10/2019 – Contribution au Programme d'actions du PLH 10/10/2019 – Contribution au Programme d'actions du PDU 06/06/2019 – Contribution à l'avis de la CAPB sur le SRADDET 06/06/2019 – Contribution à l'élaboration du PCAET 14/05/2019 – Contribution à l'élaboration du PDU 26/03/2019 – Contribution à l'élaboration du PLH 23/07/2018 – Contribution au projet communautaire 19/06/2018 – Contribution aux politiques sociales 14/08/2017 – Contribution au projet TIGA 12/06/2017 – Contribution au programme d'actions sur le patrimoine naturel (TEPCV)	

Contribution du 23 juillet 2020 : 9 enseignements sur la « crise » (sanitaire).

Source : site de l'association du Conseil de Développement du Pays Basque

Annexe n° 7. Données détaillées sur la constitution de l'autofinancement brut (2017-2020)

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	138 594 422	154 300 257	168 880 911	171 508 420	7,4%
+ <i>Fiscalité reversée</i>	-65 549 703	-65 673 526	-61 851 332	-62 192 770	-1,7%
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	73 044 719	88 626 731	107 029 579	109 315 650	14,4%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	14 817 130	20 947 877	21 407 385	21 205 403	12,7%
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	43 366 893	35 323 665	35 416 672	37 302 865	-4,9%
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	0	0	0	24 762	
= Produits de gestion (A)	131 228 742	144 898 272	163 853 637	167 848 680	8,5%
<i>Charges à caractère général</i>	20 480 639	21 145 125	23 891 775	19 706 033	-1,3%
+ <i>Charges de personnel</i>	36 311 920	44 253 323	49 893 037	52 656 890	13,2%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	13 279 559	10 613 034	16 453 486	19 670 182	14,0%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	33 419 325	33 992 467	42 016 785	46 082 337	11,3%
= Charges de gestion (B)	103 491 443	110 003 949	132 255 083	138 115 443	10,1%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	27 737 299	34 894 324	31 598 554	29 733 237	2,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	21,1%	24,1%	19,3%	17,7%	
+/- <i>Résultat financier</i>	-4 132 957	-4 156 329	-3 830 125	-3 509 493	-5,3%
+/- <i>Autres produits et charges excep. réels</i>	1 304 886	320 582	270 163	251 626	-42,2%
= CAF brute	24 909 229	31 058 577	28 038 591	26 475 370	2,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	19,0%	21,4%	17,1%	15,8%	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 8. Données détaillées sur le financement des investissements

en €	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	24 909 229	31 058 577	28 038 591	26 475 370	110 481 767
- Annuité en capital de la dette	9 241 009	11 718 266	18 031 238	14 577 286	53 567 799
= CAF nette ou disponible (C)	15 668 220	19 340 311	10 007 354	11 898 083	56 913 967
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 543 914	2 774 361	3 296 835	5 895 091	13 510 201
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	2 817 356	6 646 958	1 754 442	3 036 990	14 255 745
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	574 271	751 405	376 115	322 917	2 024 708
+ Produits de cession	878 962	1 146 501	2 546 871	1 225 978	5 798 312
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	5 814 502	11 319 225	7 974 263	10 480 975	35 588 966
= Financement propre disponible (C+D)	21 482 722	30 659 536	17 981 617	22 379 058	92 502 933
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	90,0%	148,3%	56,3%	78,8%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	23 880 438	20 679 607	31 952 380	28 415 762	104 928 188
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	23 506 183	11 315 282	13 411 189	12 002 321	60 234 976
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-1 356	2 114 983	2 272 201	0	4 385 828
- Participations et inv. financiers nets	5 683 017	908 436	-1 276 866	1 278 550	6 593 138
- Charges à répartir	0	0	566 177	4 208 577	4 774 755
+/- Variation autres dettes et cautionnements	321 525	-91 353	-318 287	131 651	43 536
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-31 907 086	-4 267 419	-28 625 178	-23 657 804	-88 457 487
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	126 207	1 180 745	-479 339	243 455	1 071 067
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-31 780 879	-3 086 674	-29 104 517	-23 414 350	-87 386 420
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	18 900 000	11 100 000	24 315 042	23 499 991	77 815 033
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-12 880 879	8 013 326	-4 789 476	85 642	-9 571 387

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 9. Explication des écarts entre les divers documents de présentation des effectifs

Année	Nature des emplois	Motif de contrat	CAPB_Synthese_d epensespersonnel _document de fev2021.pdf (A)	Etat des effectifs au 31/12 (B)	Observations
2018	Emplois permanents		914	914	
	Emplois non-permanents		172	176	
		Apprentis	1	1	
		Remplaçants	75	75	
		Renforts temporaires	96	72	Le doc de synthèse (A) comptabilise dans les renforts temporaires également les contractuels vacataires et les personnels enseignants.
		Contractuels vacataires		23	
		Personnels enseignants		1	
		Collaborateurs de cabinet		3	Les collaborateurs de cabinet et le contrat TNC ne sont pas comptabilisés dans le doc de synthèse (A).
		Cont-emploi TNC < 1000 h TNC<50%		1	
	TOTAL		1086	1090	
2019	Emplois permanents		964	962	Dans le doc de synthèse (A) les 2 apprentis ont été comptabilisés à tort 2 fois : dans les emplois permanents et non-permanents.
	Emplois non-permanents		181	207	
		Apprentis	2	2	
		Remplaçants	98	99	Dans le doc de synthèse (A) 1 emploi de remplaçant a été comptabilisé en renfort temporaire.
		Renforts temporaires	81	80	
		Contractuels vacataires		19	
		Saisonniers		3	Ces emplois non-permanents n'ont pas été repris sur le doc de synthèse (A).
		Personnels enseignants		1	
		Collaborateurs de cabinet		2	
	TOTAL		1145	1169	
2020	Emplois permanents		1010	1011	Dans le doc de synthèse (A) 1 emploi permanent de contractuel pour absence de cadre d'emploi a été classé à tort en emploi non-permanent.
	Emplois non-permanents		155	178	
		Apprentis	4	4	
		Remplaçants	89	90	Dans le doc de synthèse (A) il manque 1 emploi de remplaçant.
		Renforts temporaires	62	62	
		Contractuels vacataires		17	
		Saisonniers		2	Ces emplois permanents n'ont pas été repris sur le doc de synthèse (A).
		Etudiants en stage		1	
		Collaborateurs de cabinet		2	
	TOTAL		1165	1189	

Source : CAPB

Annexe n° 10. Réponses au questionnaire

LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE			
Q1	Représentation de la commune au sein des instances de gouvernance		
	Très satisfait	12	11%
	satisfait	63	57%
	neutre	18	16%
	peu satisfait	12	11%
	pas satisfait	5	5%
	sans objet	1	1%
	Total	111	100%
Q2	Fonctionnement des instances de gouvernance		
	Très satisfait	6	5%
	satisfait	48	43%
	neutre	30	27%
	peu satisfait	23	21%
	pas satisfait	4	4%
	sans objet	0	0%
	Total	111	100%
Q3	Participation régulière à la conférence des maires		
	oui	95	87%
	non	14	13%
	Total	109	100%
Q4	Suffisamment associé à la prise de décision des projets de voirie		
	oui	12	11%
	non	36	33%
	Sans avis	52	45%
	Sans objet	11	11%
	Total	111	100%
Q5	Suffisamment associé prise de décision des projets d'équipement		
	oui	62	56%
	non	19	17%
	Sans avis	28	25%
	Sans objet	2	2%
	Total	111	100%
Q6	Satisfaction quant à la répartition des financements sur ces projets		
	oui	34	31%

LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE

	non	31	29%
	Sans avis	42	39%
	Sans objet	2	2%
	Total	111	100%

L'INTÉGRATION INTERCOMMUNALE

Q7	Développement de l'offre de services, notamment d'ingénierie		
	oui	90	81%
	non	7	7%
	Sans avis	14	13%
	Sans objet	0	0%
	Total	111	100%
Q8	Évolution de la qualité de services à l'utilisateur		
	dégradation	28	25%
	amélioration	31	28%
	sans avis	46	41%
	inchangée	5	5%
	variable	1	1%
	Total	111	100%
Q9	Évolution du coût des services		
	diminution	10	9%
	augmentation	44	40%
	sans avis	54	49%
	inchangé	2	2%
	variable	1	1%
	Total	111	100%
Q10	Limitation des charges de la commune		
	oui	23	21%
	non	73	66%
	sans avis	14	13%
	inchangées	0	0%
	variable	1	1%
	Total	111	100%

Annexe n° 11. Enveloppes de fonctionnement déléguées aux pôles

<i>Montant en €</i>	Budget 2018	Réalisé 2018	Budget 2019	Réalisé 2019
<i>Total dépenses Amikuze</i>	32 550	20 982	30 400	16 742
<i>Total dépenses Errobi</i>	60 500	56 288	48 100	30 510
<i>Total dépenses Garazi-Baigorri</i>	19 500	12 212	18 050	11 992
<i>Total dépenses Iholdi-Oztibarre</i>	3 500	3 168	8 100	1 111
<i>Total dépenses Nive-Adour</i>	27 900	16 630	16 670	13 597
<i>Total dépenses Pays de Bidache</i>	18 972	13 382	29 224	21 125
<i>Total dépenses Hasparren</i>	9 000	5 846	5 600	3 273
<i>Total dépenses Sud-Pays basque</i>	40 674	34 200	47 108	31 913
<i>Total dépenses Soule-Xiberoa</i>	36 200	35 214	40 500	30 170
Total	250 814	199 941	243 752	160 433

<i>Montant en €</i>	Budget 2020	Réalisé 2020	Budget 2021
<i>Total dépenses Amikuze</i>	22 775	14 417	22 028
<i>Total dépenses Errobi</i>	58 550	14 753	27 248
<i>Total dépenses Garazi-Baigorri</i>	44 375	9 550	52 580
<i>Total dépenses Iholdi-Oztibarre</i>	4 830	910	10 320
<i>Total dépenses Nive-Adour</i>	28 650	13 037	14 140
<i>Total dépenses Pays de Bidache</i>	58 095	18 719	69 930
<i>Total dépenses Hasparren</i>	6 310	3 252	8 800
<i>Total dépenses Sud-Pays basque</i>	33 790	18 585	44 858
<i>Total dépenses Soule-Xiberoa</i>	38 165	25 719	51 985
Total	295 540	120 962	303 910

Source : CAPB

Annexe n° 12. Liste des abréviations

<i>ABRÉVIATIONS</i>	DÉFINITION DU TERME
<i>AC</i>	Attributions de compensation
<i>ACBA</i>	Agglomération Côte-Basque-Adour
<i>ALSH</i>	Accueil de loisirs sans hébergement
<i>APGL</i>	Agence publique de gestion locale
<i>ASS</i>	Assainissement
<i>AUDAP</i>	Agence d'urbanisme Adour-Pyrénées
<i>CABAB</i>	Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz
<i>CAF</i>	Caisse d'allocations familiales
<i>CAF brute / nette</i>	Capacité d'autofinancement brute / nette
<i>CAPB</i>	Communauté d'agglomération du Pays basque
<i>CC</i>	Communauté de communes
<i>CCAS</i>	Centre communal d'action sociale
<i>CCH</i>	Code de la construction et de l'habitation
<i>CDCI</i>	Commission départementale de coopération intercommunale
<i>CDPB</i>	Conseil de développement du Pays basque
<i>CEPB</i>	Conseil des élus du Pays basque
<i>CET</i>	Contribution économique territoriale
<i>CFA</i>	Centre de formation des apprentis
<i>CFE</i>	Cotisation foncière des entreprises
<i>CGCT</i>	Code général des collectivités territoriales
<i>CGI</i>	Code général des impôts
<i>CIAS</i>	Centre intercommunal d'action sociale
<i>CIF</i>	Coefficient d'intégration fiscale
<i>CIL</i>	Conférence intercommunale du logement
<i>CLECT</i>	Commission locale d'évaluation des charges transférées
<i>CNFPT</i>	Centre national de la fonction publique territoriale
<i>COPIL</i>	Comité de pilotage
<i>CPER</i>	Contrat de plan État-Région
<i>CRC</i>	Chambre régionale des comptes
<i>CRHH</i>	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
<i>CRTE</i>	Contrat de relance et de transition écologique
<i>CVAE</i>	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
<i>DAAC</i>	Document d'aménagement artisanal et commercial

ABRÉVIATIONS	DÉFINITION DU TERME
<i>DGCL</i>	Direction générale des collectivités locales
<i>DGF</i>	Dotation globale de fonctionnement
<i>DOB</i>	Débat sur les orientations budgétaires
<i>DSC</i>	Dotation de solidarité communautaire
<i>DSP</i>	Délégation de service public
<i>EBF</i>	Excédent brut de fonctionnement
<i>EPCI</i>	Établissement public de coopération intercommunale
<i>ETP</i>	Équivalent temps plein
<i>ETPT</i>	Équivalent temps plein travaillé
<i>FCTVA</i>	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
<i>FPIC</i>	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
<i>FPU</i>	Fiscalité professionnelle unique
<i>GEMAPI</i>	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
<i>GIA</i>	Groupe inter-assemblée
<i>GPEC</i>	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
<i>HT</i>	Hors taxe
<i>IFER</i>	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
<i>LEHA</i>	« Lehn haurtzaroaren euskarazko harrera » (accueil de la petite enfance en langue basque)
<i>LGV</i>	Ligne à grande vitesse
<i>Loi SRU</i>	Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain
<i>LOM</i>	Loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019
<i>OPLB</i>	Office Public de la Langue Basque
<i>PADD</i>	Projet d'aménagement et de développement durable
<i>PCAET</i>	Plan climat-air-énergie territorial
<i>PCBA</i>	Pôle Côte basque-Adour
<i>PDM</i>	Plan de mobilités
<i>PDU</i>	Plan de déplacements urbains
<i>PIG</i>	Programme d'intérêt général
<i>PIL</i>	Projets culturels d'intérêt local
<i>PLH</i>	Programme local de l'habitat
<i>PLU</i>	Plan local d'urbanisme
<i>PLUi</i>	Plan local d'urbanisme intercommunal
<i>PPI</i>	Plan pluriannuel d'investissements
<i>QF</i>	Quotient familial

ABRÉVIATIONS	DÉFINITION DU TERME
<i>RIFSEEP</i>	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
<i>RLP</i>	Règlement local de publicité
<i>ROB</i>	Rapport d'orientations budgétaires
<i>RPI</i>	Regroupement pédagogique intercommunal
<i>SCoT</i>	Schéma de cohérence territoriale
<i>SDCI</i>	Schéma départemental de coopération intercommunale
<i>SDIS</i>	Service d'incendie et de secours
<i>SMPBA</i>	Syndicat des Mobilités Pays Basque-Adour
<i>SPA</i>	Service public administratif
<i>SPIC</i>	Service public industriel et commercial
<i>SRADDET</i>	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
<i>SRDEII</i>	Schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation
<i>STACBA</i>	Syndicat des transports de l'agglomération Côte-Basque-Adour
<i>TaSCom</i>	Taxe sur les surfaces commerciales
<i>TCSP</i>	Transport collectif en site propre
<i>TEOMA</i>	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées
<i>TFPB</i>	Taxe foncière sur les propriétés bâties
<i>TFPNB</i>	Taxe foncière sur les propriétés non-bâties
<i>TVA</i>	Taxe sur la valeur ajoutée
<i>ZAE</i>	Zones d'activités économiques

Source : CRC

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.

Reçu par mail et enregistré
par le greffe le 02 juin 2022
Kolok n° GA220312 CRC



Bayonne, le 1^{er} juin 2022

Monsieur le Président
Chambre Régionale des
Comptes de Nouvelle-Aquitaine
3 Place des Grands Hommes
CS 30059
33 064 BORDEAUX Cedex

Objet : Rapport d'observations définitives - Contrôle n°2021-0081

Ref : Lettre en RAR

Par courrier du 5 mai 2021, dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion que la Chambre Régionale des Comptes de Nouvelle-Aquitaine opère sur la Communauté d'Agglomération Pays Basque (depuis l'exercice 2017 jusqu'à la période la plus récente), vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives établi par la Chambre.

Ce contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté d'Agglomération Pays Basque intervient à un moment important de la vie de notre collectivité. Nos fondations ont été construites avec sérieux, grâce à l'énergie des élus du territoire, des agents territoriaux communautaires et des forces vives du Pays Basque.

Les magistrats financiers viennent confirmer la solidité de notre construction communautaire, ce qui nous conforte et nous encourage à poursuivre notre engagement quotidien au service du territoire.

En tant que Président de la Communauté d'Agglomération Pays Basque, je me réjouis avant tout des conclusions de la Chambre Régionale des Comptes sur la situation comptable et financière de la CAPB. Elle n'a ainsi relevé globalement aucun problème de fiabilité des comptes, et indique que « la situation est, sur la période contrôlée, satisfaisante ». Bien entendu, certaines améliorations dans l'organisation budgétaire et comptable, techniques et mineures, sont proposées et sont d'ores et déjà prises en compte.

La Chambre n'émet aucune alerte, mais formule onze recommandations pour parfaire notre gestion et l'information délivrée, tout en précisant qu'elles sont « mises en œuvre » ou « en cours de mises en œuvre », illustrant le processus d'amélioration continue dans lequel notre collectivité est engagée depuis l'origine.

Ainsi, trois recommandations majeures ont été engagées dès 2020, à savoir le projet de territoire (recommandation n°10), le programme pluriannuel d'investissement (recommandation n°9) et le nouveau pacte fiscal et financier (recommandation n°8), et devraient être réalisées en juillet 2022.

En complément, et bien que ces sujets ne fassent pas l'objet de recommandations à proprement parler, j'ai décidé de poursuivre le travail visant à renforcer le lien entre les communes membres et la Communauté d'agglomération. Les mutualisations, déjà nombreuses, seront davantage mises en œuvre à travers la construction d'un schéma de mutualisation qui sera engagé cette année avec les communes.

Communauté d'Agglomération Pays Basque

15 av. Foch, CS 88 507 64 185 Bayonne Cedex

t. 05 59 44 72 72 - communication@communaute-paysbasque.fr

communaute-paysbasque.fr

Au-delà des informations régulières et nombreuses apportées aux communes et aux citoyens de notre territoire, je souhaite ainsi que la coopération et la co-construction soient renforcées pour développer notre capacité d'action commune, favoriser les synergies et par là-même optimiser la mobilisation des ressources financières de nos collectivités. A ce titre, le chantier de la déconcentration déjà engagé en 2021 sera poursuivi tout au long du mandat pour assurer l'effectivité du principe de subsidiarité, comme je l'ai toujours souhaité.

Enfin, je partage les regrets que semble exprimer la Chambre Régionale des Comptes sur la gouvernance de notre intercommunalité XXL, car il est vrai que le Code Général des Collectivités Territoriales est inadapté aux intercommunalités de notre taille dont les particularités et la diversité ne font que mettre plus encore en évidence le besoin d'une adaptation des règles existantes.

Sans rien omettre des avancées permises par la loi NOTRe, j'ai saisi le Gouvernement, avec mes homologues et dès mai 2019, des problématiques soulevées par les intercommunalités dites XXL. Face aux écueils en termes de gouvernance, la Communauté d'agglomération a adopté en 2020, un Pacte pour permettre à tous les élus du territoire d'être associés le plus étroitement possible à notre action collective, tout en garantissant la cohérence et l'efficacité attendues par nos concitoyens.

De manière plus générale, comme d'autres réalisations du Pays Basque, la Communauté d'agglomération s'appuie sur l'intelligence collective du territoire, permettant de composer avec une réglementation qui, parfois, enserme.

Tout en remerciant la Chambre et ses magistrats pour la qualité des échanges nourris dans le cadre de son contrôle, je souhaite que notre collectivité poursuive son évolution avec le même sérieux dans sa gestion. Confortés par ce rapport, nous continuerons d'agir, avec la société civile, avec l'ensemble des élus et des agents, en faveur d'un territoire vivant, habité et capable de répondre de manière efficace aux grands défis contemporains.

Telle est la voie que nous avons tracée de longue date pour le Pays Basque et que nous poursuivrons dans le cadre institutionnel.

Le Président,

Jean-René ETCHEGARAY