



Le président

Bordeaux, le - 5 JUL. 2022

à

Dossier suivi par :

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

T 05 56 56 47 00

Mél. : na-grefte@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2021-0103

Nos références à rappeler KSP GD220276 CRC

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

P.J. : 1 rapport

Envoi dématérialisé avec accusé de réception

[Article R. 241-9 du code des juridictions financières]

Madame Maider Arosteguy
Maire de la commune de Biarritz
Hôtel de ville - BP 58
Cité administrative – avenue Edouard VII

64202 BIARRITZ Cedex

m.arosteguy@biarritz.fr

k.covemacker@biarritz.fr

fn.miranda@biarritz.fr

n.henault@biarritz.fr

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Biarritz concernant les exercices 2016 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

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

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

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

.../...

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

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

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



Paul Serre
conseiller maître à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BIARRITZ (Département des Pyrénées-Atlantiques)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 mars 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE.....	7
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE	8
2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION DÉLIVRÉE AUX ÉLUS ET AUX CITOYENS. 10	
2.1 Une information financière à parfaire.....	10
2.1.1 Des annexes aux documents budgétaires perfectibles	10
2.1.2 Une transparence et un suivi imparfaits des relations avec les organismes privés	13
2.1.3 Les subventions à Biarritz Tourisme	19
2.2 Des subventions, nombreuses et insuffisamment justifiées, aux activités industrielles et commerciales	20
2.3 Un soutien important à deux sociétés d'économie mixte	22
2.3.1 L'hôtel du Palais	22
2.3.2 Biarritz Océan.....	24
2.4 Des rapports d'orientation budgétaire à compléter	26
3 LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	28
3.1.1 La présentation des budgets annexes	28
3.1.2 Les comptes de liaison entre le budget principal et les budgets annexes	29
3.1.3 La nomenclature applicable au budget annexe « location d'immeubles »	29
3.1.4 La justification des soldes des comptes d'immobilisations	31
3.1.5 Le provisionnement	33
3.1.6 Conclusion.....	34
4 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	34
4.1 Le budget principal	35
4.1.1 La situation financière globale.....	35
4.1.2 L'évolution des produits de gestion.....	37
4.1.3 L'évolution des charges de gestion.....	39
4.1.4 Les investissements et leur financement.....	41
4.1.5 L'endettement et la capacité de désendettement.....	43
4.1.6 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	43
4.2 Le budget annexe « locations d'immeubles ».....	45
4.2.1 L'exploitation	45
4.2.2 L'investissement	46
4.3 Conclusion	46
5 LES CONSÉQUENCES DE LA CRÉATION DE LA CAPB	46
5.1 Un nouveau périmètre intercommunal contesté par la ville	46
5.2 Une représentation diluée dans les instances de gouvernance.....	48
5.2.1 Au sein des instances délibératives et exécutives.....	49
5.2.2 Au sein des instances de « co-gestion ».....	51
5.2.3 Au sein des instances de « co-construction »	51

5.3	Une information insuffisante des élus municipaux sur les affaires intercommunales..	52
5.4	Une relative continuité dans l'exercice des compétences	52
5.4.1	De nombreuses compétences déjà exercées au niveau intercommunal	52
5.4.2	Le maintien de la compétence « tourisme » dans le giron communal	56
5.4.3	Un recul en matière de voirie d'intérêt communautaire	56
5.5	Un soutien important pour les investissements de la commune	58
5.5.1	Un niveau élevé de subventions d'équipement communautaires	59
5.5.2	Les dépenses directes d'équipement.....	60
5.6	Des mutualisations de portée limitée	61
5.7	Des conséquences financières limitées pour la commune	61
5.7.1	Des relations avec la CAPB régies par un pacte financier et fiscal destiné à garantir la neutralité de la fusion.....	61
5.7.2	Une fusion relativement neutre pour le contribuable.....	62
5.7.3	Une fiscalité reversée de l'agglomération globalement stable.....	64
6	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	65
6.1	La situation particulière des élus et de leurs collaborateurs	65
6.1.1	Les indemnités de fonctions	66
6.1.2	Les frais de déplacement	66
6.1.3	Les collaborateurs de cabinet.....	67
6.2	L'évolution des effectifs	68
6.3	L'organisation du temps de travail	69
6.3.1	La durée annuelle de travail.....	69
6.3.2	Les comptes épargne-temps (CET).....	70
6.3.3	L'absentéisme	72
6.4	La politique de rémunération	74
6.4.1	La nouvelle bonification indiciaire	74
6.4.2	Le régime indemnitaire.....	74
6.4.3	Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)	79
6.5	Conclusion	81
	ANNEXES	82

SYNTHÈSE

Biarritz, station balnéaire de plus de 25 000 habitants à la renommée internationale, est confrontée, depuis une vingtaine d'années, au relatif déclin de sa population, par ailleurs vieillissante, ainsi qu'à une exposition croissante à certains risques naturels, comme l'érosion marine.

La qualité de l'information budgétaire et comptable

La commune, qui se distingue par un grand nombre d'engagements (secteur culturel et sportif, délégations de service public, sociétés d'économie mixte, etc.), doit améliorer l'information délivrée aux élus et aux citoyens sur ceux-ci et, plus généralement, sur sa situation budgétaire et comptable. L'ordonnatrice s'est déjà en partie engagée à parfaire cette information ou à le faire dans le courant de l'année 2022. Le suivi rigoureux des subventions versées au secteur associatif (notamment la SASP Biarritz Olympique Pays Basque), la présentation régulière des rapports d'activité des délégataires de service public et des sociétés d'économie mixte dont la commune est membre (en particulier Biarritz Océan et la société gérant l'hôtel du Palais) et la transparence du fonctionnement du budget annexe « locations d'immeubles » constituent à cet égard des priorités.

La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes de la commune n'est pas en cause. Elle se trouverait toutefois confortée par le provisionnement des dépréciations des comptes de tiers et des jours stockés sur les comptes épargne-temps (CET). De même, l'apurement régulier du stock des immobilisations en cours achevées, et donc leur amortissement, ce à quoi l'ordonnatrice s'est engagée à procéder, revêt une importance particulière pour garantir la sincérité du bilan et du compte de résultat des services publics industriels et commerciaux.

La situation financière

Entre 2016 et 2020, la commune a dégagé une capacité d'autofinancement de près de 16 % de ses produits de gestion, ce qui a financé un peu plus de la moitié de ses investissements. Au regard de son niveau élevé de dépenses et subventions d'équipement, elle a par ailleurs eu recours à l'emprunt (pour 24 M€) et fortement mobilisé son fonds de roulement en début de période, ce qui a pesé sur sa trésorerie, devenue négative dès 2018 (- 4,6 M€ en 2019). Pour faire face à ce déséquilibre, la commune a souscrit des lignes de crédits de trésorerie, alors que ces dernières n'ont pas vocation à couvrir, contrairement aux emprunts de long terme, les défauts de trésorerie résultant de ressources d'investissement insuffisantes. Bien qu'en progression, le niveau d'endettement est pour sa part resté mesuré.

Dans ces conditions, la capacité de désendettement de la commune, satisfaisante s'agissant du budget principal (5,7 années en 2020), atteint toutefois plus de neuf années en consolidant la dette de ce budget (44,66 M€) avec l'encours du budget annexe « locations d'immeubles » (25,58 M€).

La gestion des ressources humaines

La commune doit d'abord actualiser ses délibérations fixant les règles de création, de fonctionnement et d'utilisation des jours inscrits sur les comptes épargne-temps (CET) et fiabiliser les modalités de leur suivi, ce à quoi la maire s'est engagée. Leur alimentation, reposant fortement sur des récupérations horaires, appelle une remise à plat de l'organisation du travail de certains services.

En matière indemnitaire, les primes de fin d'année et de départ à la retraite sont à ce jour dénuées de fondement légal, faute de présenter le caractère d'« avantages collectivement acquis » au sens de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. L'ordonnatrice a toutefois indiqué examiner la possibilité d'intégrer la prime de fin d'année au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) des agents, lequel doit être prochainement révisé.

Enfin, l'examen de la situation particulière des élus a conduit la chambre à rappeler que les modalités de prise en charge de leurs frais de déplacement, hors le cas où ils représentent la commune ès qualités dans une instance, nécessitent l'octroi préalable par le conseil municipal d'un mandat spécial.

Les relations avec l'intercommunalité

Membre de la plus grande communauté d'agglomération de France en nombre de communes et troisième pôle d'attraction de cet établissement par le nombre d'habitants, Biarritz a été relativement peu affectée par la création de la communauté d'agglomération du Pays Basque, malgré une dilution de sa représentation au sein des instances de gouvernance communautaires. La répartition et l'exercice des compétences n'ont entraîné aucun bouleversement pour la commune, si ce n'est un recul de l'intégration communautaire en matière de voirie. La ville prend une part limitée aux mutualisations mises en œuvre, lesquelles sont rares. En tout état de cause, une plus grande information sur les affaires intercommunales pourrait être régulièrement apportée au conseil municipal par ses représentants siégeant au sein du conseil communautaire.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Délibérer pour motiver et définir les conditions de détermination et de versement des participations du budget principal au budget annexe « locations d'immeubles », conformément à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 2 : Présenter chaque année au conseil municipal le rapport d'activité des sociétés d'économie mixte auxquelles participe la commune, en particulier la Socomix (quatorzième alinéa de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales), et des délégataires de service public (article L. 1411-3 du même code), afin de lui permettre d'exercer un contrôle sur ces activités.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 3 : Compléter le contenu des états annexés aux budgets et des rapports d'orientations budgétaires afin d'améliorer la transparence des informations à communiquer au conseil municipal relatives à l'endettement, aux engagements hors bilan ainsi qu'au montant et à l'emploi de la taxe de séjour collectée.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 4 : Doter, en relation avec le comptable, le budget annexe « port des pêcheurs », service public industriel et commercial géré en régie, d'un compte au Trésor dédié.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 5 : Suivre, au sein d'un budget annexe soumis à l'instruction budgétaire et comptable M4, les activités et immeubles relevant du domaine public de la commune et participant de la gestion d'un service public industriel et commercial.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 6 : Procéder à un apurement régulier des écritures comptables relatives aux immobilisations en cours achevées.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 7 : Constituer des provisions tenant compte des dépréciations des comptes de tiers et des jours stockés sur les comptes épargne-temps.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 8 : Se conformer aux règles prévues par les articles L. 2123-18, L. 2123-18-1, R. 2123-22-1 et R. 2123-22-2 du code général des collectivités territoriales en matière de prise en charge des frais de mission des élus.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 9 : Mettre à jour les délibérations fixant les règles de création, de fonctionnement et d'utilisation des jours de CET et fiabiliser le suivi de leur alimentation.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 10 : Délibérer pour sécuriser le régime indemnitaire des agents en mettant un terme au versement, irrégulier ou juridiquement fragile, de l'indemnité de chaussures et de petit équipement ainsi que des primes de fin d'année et de départ à la retraite, que le RIFSEEP a vocation à intégrer, et en listant précisément les emplois susceptibles de réaliser des heures supplémentaires.

[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 commune de Biarritz était inscrit au programme 2021 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine pour la période courant à partir du 1^{er} janvier 2016. La majeure partie de cette période concerne la gestion du maire M. Michel Veunac (2014-2020), auquel a succédé, à l'issue des élections municipales de 2020, Mme Maïder Arostéguy.

Le présent contrôle a porté sur la gouvernance de la commune, la fiabilité des comptes, la situation financière et la gestion des ressources humaines. Ces thématiques ont fait l'objet d'un examen complémentaire sous l'angle de l'intégration intercommunale, territoriale et financière, et des interactions avec la communauté d'agglomération du Pays Basque.

La lettre d'ouverture du contrôle a été adressée le 3 février 2021 à Mme Maïder Arostéguy, ordonnatrice, qui l'a réceptionnée le même jour. Une lettre d'ouverture du contrôle, datée du 12 février 2021, a également été adressée à l'ancien ordonnateur, M. Michel Veunac, qui l'a réceptionnée le 15 février 2021.

L'entretien de début de contrôle avec la maire en fonctions a eu lieu à la mairie de Biarritz le 16 février 2021. De même, un entretien s'est déroulé à la chambre avec son prédécesseur, M. Michel Veunac, le 8 mars 2021.

L'entretien préalable de fin d'instruction, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, avec la maire de la commune a eu lieu le 20 septembre 2021. Celui avec son prédécesseur, M. Michel Veunac, s'est tenu le même jour dans les locaux de la mairie.

Les observations provisoires ont été délibérées le 21 octobre 2021.

Celles-ci ont été adressées, le 2 décembre 2021, à la maire actuelle et à son prédécesseur, qui en ont accusé réception respectivement le même jour et le 4 décembre 2021. Un extrait du rapport d'observations provisoires a également été communiqué au président du directoire du Biarritz Olympique Pays basque, M. Jean-Baptiste Aldigé, qui en a accusé réception le 7 décembre 2021.

Par courrier du 1^{er} février 2022, reçu le 15 février, la maire de Biarritz a fait parvenir sa réponse aux observations provisoires. Ni l'ancien ordonnateur, ni le président du directoire du Biarritz Olympique Pays basque n'ont répondu à ces envois.

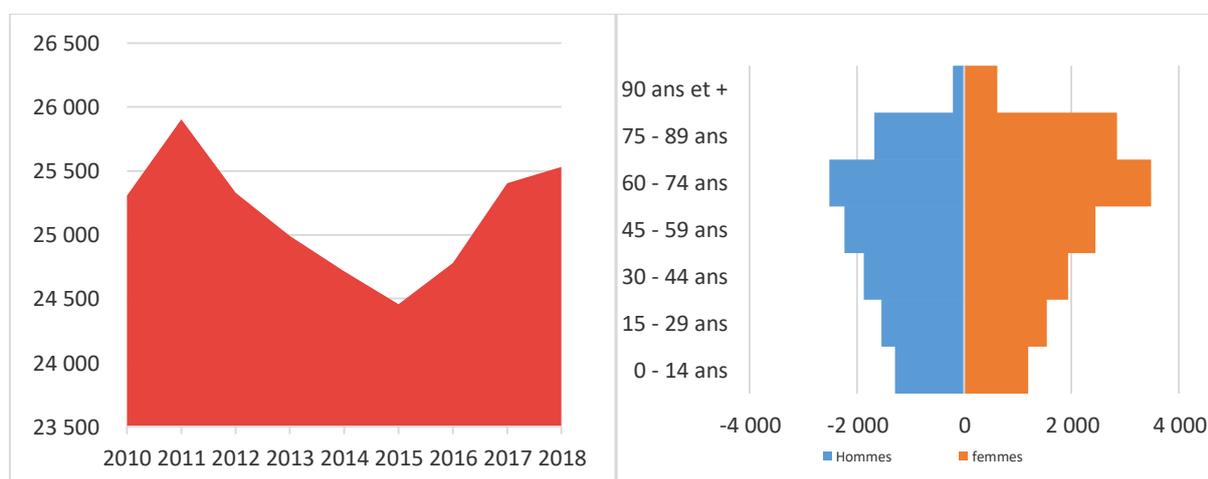
Lors de sa séance du 16 mars 2022, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations définitives.

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Biarritz, station balnéaire de plus de 25 000 habitants à la renommée internationale, est confrontée, depuis une vingtaine d'années, au relatif déclin de sa population, vieillissante.

Celle-ci a ainsi connu son apogée démographique dans les années 2000 avec plus de 30 000 habitants¹. Depuis, un net fléchissement est observé, même si la baisse ininterrompue de la population, constatée entre 2011 et 2015, a été suivie d'une reprise démographique modérée entre 2015 et 2018 (+ 1,44 % en moyenne chaque année), imputable au solde migratoire, le vieillissement de la population, qu'illustre la pyramide des âges inversée de la ville, étant défavorable au solde naturel. Avec 45 % de personnes âgées de plus de 60 ans en 2017, contre 42 % en 2012, ce vieillissement appelle une prise en compte accrue des spécificités liées à l'avancée en âge de ces personnes.

Graphique n° 1 : Évolution annuelle (2010-2018) et pyramide des âges (en 2017) de la population biarrote



Source : Insee, RP2017 exploitation principale, géographie au 1^{er} janvier 2020

Membre, dès sa création en 1972, du district Bayonne-Anglet-Biarritz (BAB), la commune participa à sa transformation en communauté d'agglomération en 2000. Cette dernière s'élargit en 2011 aux communes de Bidart et de Boucau pour devenir l'Agglomération Côte-Basque-Adour (ACBA). Au 1^{er} janvier 2017, l'ACBA fusionne, contre l'avis de quatre de ses cinq communes membres², avec neuf autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au sein de la communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB), regroupant 158 communes et 312 000 habitants, soit la plus grande communauté d'agglomération de France en nombre de communes. Biarritz est, par sa population (25 532 habitants en 2017), la troisième ville de l'agglomération, derrière Bayonne (51 411 habitants) et Anglet (39 604 habitants). Elle constitue l'un des pôles d'attraction de cette agglomération.

¹ 30 055 habitants au recensement de 1999 (source : Insee).

² Seule la ville de Bayonne a donné un avis favorable sur l'arrêté préfectoral portant projet de périmètre pour l'EPCI du Pays basque.

Biarritz, comme de nombreuses communes du littoral basque, connaît une forte pression en matière d'urbanisme. Le foncier y est une ressource rare et chère. Le marché locatif est affecté par la proportion importante de résidences secondaires (40 %) et l'essor, au moins jusqu'en 2019, des locations de courte durée, retirant autant de biens de ce marché. En outre, un peu moins de 50 % de son territoire (1 166 ha) est en zone constructible, le reste faisant l'objet de servitudes (prescriptions de la « loi Littoral », espaces boisés classés, aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, aéroport et son couloir aérien). Compte tenu de l'augmentation du coût du foncier, la part de la population occupant des emplois à faible niveau de rémunération et de diplôme diminue, au profit d'une population plus diplômée et mieux rémunérée. La commune se caractérise ainsi par une surreprésentation des ménages aisés et des écarts de rémunération plus marqués qu'ailleurs. La ville peine également à rattraper son retard en matière d'obligation de logements sociaux qui ne représentaient, en 2019, que 10,58 % du parc de logements, générant une pénalité financière de 1,175 M€.

Axe fort de son développement économique, le tourisme demeure très dynamique, qu'il soit de détente, sportif (golf, surf, rugby) ou d'affaires, avec ses trois centres des congrès. Classée comme station de tourisme, la ville concentrait, au 1^{er} janvier 2021, plus de 22 % des hôtels de la CAPB et plus de 15 % de ceux du département. Durant l'été, sa population est multipliée par quatre. Outre ses atouts naturels résultant de la géographie, la ville développe une importante politique culturelle (4,8 M€, soit une moyenne de 189 € par habitant contre 143 € pour des communes de la même strate).

Comme une grande partie du littoral du sud-ouest de la France, Biarritz est confrontée à d'importants risques naturels (forte érosion côtière d'ici à 2050, aléa de submersion marine, salinisation croissante des sols et des eaux souterraines...), aggravés par la densité élevée de sa population, le niveau d'artificialisation de ses sols et les conséquences du changement climatique (élévation du niveau de la mer, modification des régimes de précipitations, vagues et tempêtes...)³. Il en résulte un recul du trait de côte qui l'a conduite à s'engager, depuis les années 1980, dans une stratégie de gestion locale et active de celui-ci, notamment par le confortement des falaises de la Côte des basques.



Côte des basques, Biarritz : confortement de falaises

³ Source : Observatoire de la Côte Aquitaine et GIP Littoral.

2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION DÉLIVRÉE AUX ÉLUS ET AUX CITOYENS

2.1 Une information financière à parfaire

2.1.1 Des annexes aux documents budgétaires perfectibles

Le contrôle de la présence, de l'exhaustivité et du correct renseignement des annexes des comptes administratifs des budgets principal et annexes disponibles à la date du contrôle (compte administratif de 2019) a été réalisé au regard de la liste détaillée par l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2, chapitre 4, partie 1.2.1.4).

2.1.1.1 Une nécessaire amélioration des états de la dette

L'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit notamment l'obligation de produire au budget et au compte administratif des « *tableaux récapitulant l'état des emprunts et de la dette* », également appelés états de la dette. Ces états ont fait l'objet d'une vérification afin de s'assurer :

- d'une part, qu'ils concordaient, dans leurs montants d'encours restant dus au 31 décembre, avec ceux figurant aux soldes du compte 16 « Emprunts et dettes assimilées » figurant au compte de gestion ;
- d'autre part, qu'ils étaient complets, en retraçant tous les emprunts figurant au compte 16, hormis les comptes 165 « Dépôts et cautionnements reçus », 166 « Refinancement de dette » et 1688 « Intérêts courus non échus ».

Les soldes des subdivisions du compte 16 des comptes de gestion et les comptes administratifs (annexe IV A2.2 « Répartition par nature de dette (hors 16449 et 166) »), mentionnent, au cours de la période contrôlée, les données suivantes :

Tableau n° 1 : Soldes des subdivisions du compte 16 des comptes de gestion au 31 décembre – en €

Budget / compte	2016	2017	2018	2019	2020
BUDGET PRINCIPAL					
1641	34 095 015	33 539 432	34 763 538	36 006 110	40 401 365
16441	3 673 730	3 390 750	3 094 870	2 785 490	2 461 990
16818	7 053	5 655	4 258	2 860	1 463
16876				1 011 909	1 783 551
Sous-total	37 775 798	36 935 837	37 862 665	39 806 369	44 648 369
BUDGET ANNEXE « LOCATIONS D'IMMEUBLES »					
1641	26 551 917	26 402 890	25 696 607	25 295 111	24 538 006
16441	223 670	210 690	197 110	182 920	168 080
Sous-total	26 775 587	26 613 580	25 893 717	25 478 031	24 706 086
BUDGET ANNEXE « ZA AGUILÉRA »					
1641	0	0	0	0	0
16441	0	0	0	2 000 000	2 000 000
BUDGET ANNEXE « ZAC KLEBER »					
1641	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000

Source : Les comptes de gestion

Tableau n° 2 : États de la dette annexés aux comptes administratifs au 31 décembre – en €

Budget / compte	2016	2017	2018	2019	2020
BUDGET PRINCIPAL					
1641	34 095 015	32 539 432	34 763 538	34 051 114	36 537 114
16441	3 673 730	4 390 750	3 094 870	4 740 476	6 326 231
16818	6 986	5 589	4 191	2 794	1 396
16876		0	0	1 011 909	1 777 715
Sous-total	37 775 731	36 935 771	37 862 599	39 806 293	44 642 456
BUDGET ANNEXE « LOCATIONS D'IMMEUBLES »					
1641	26 553 151	25 902 890	25 696 608	25 295 121	24 538 017
16441	223 670	710 690	197 110	182 920	168 080
Sous-total	26 776 821	26 613 580	25 893 718	25 478 041	24 706 097
BUDGET ANNEXE « ZA AGUILÉRA »					
1641					2 000 000
16441			0	0	0
BUDGET ANNEXE « ZAC KLEBER »					
1641	1 800 000	0	1 800 000	1 800 000	1 800 000

Source : Les comptes administratifs

Le rapprochement de ces données permet de constater des :

- écarts entre les comptes de gestion et l'état de la dette annexé aux comptes administratifs, d'une part, pour le budget principal (2017, 2019 et 2020) et, d'autre part, pour le budget annexe « locations d'immeubles » (2016, 2017, 2019 et 2020). Ces écarts apparaissent au compte 1641 et se retrouvent généralement avec un montant exactement inverse au compte 16441, un écart naissant également au compte 16876 sur le budget principal en 2020 ;
- états de la dette qui ne sont pas renseignés dans les comptes administratifs des budgets annexes d'aménagement « ZAC Kléber » (2017) et « ZA Aguiléra » (2019).

L'instruction comptable M14 dispose en son tome 2 que les comptes administratifs de toutes les collectivités, quelle que soit leur taille, comportent obligatoirement en annexe, entre autres, un état de la dette. Conformément à l'instruction M14 (tome 2, titre 4, chapitre 2, § 3.2.2.3), le comptable doit, avec le livre auxiliaire des capitaux et des immobilisations, s'assurer de la conformité de l'état de la dette annexé au compte administratif.

Les explications fournies par l'ordonnatrice et le comptable en réponse aux observations provisoires ont révélé que les écarts constatés procédaient, pour l'essentiel, de différences d'imputations comptables, entre les comptes de gestion et les comptes administratifs, pour des « crédits revolving ». S'agissant de l'absence d'annexe relative à l'état de la dette des comptes administratifs des budgets annexes d'aménagement, le comptable a communiqué les pages concernées des comptes administratifs précités, lesquelles diffèrent de celles des actes transmis par la commune aux services préfectoraux. L'absence de concordance entre ces documents, anormale compte tenu de leur caractère obligatoire⁴, interroge sur le contenu effectivement soumis au conseil municipal, alors que l'absence ou le défaut de renseignement d'annexes budgétaires est de nature à justifier une saisine par les services préfectoraux du juge administratif ainsi qu'une annulation du budget par ce dernier⁵.

La chambre régionale des comptes invite en conséquence le comptable et l'ordonnatrice à se rapprocher afin de rétablir la concordance des annexes du compte administratif relatives à la dette inscrite aux comptes de gestion, en se fondant sur le livre auxiliaire des capitaux et des immobilisations.

2.1.1.2 Des engagements hors bilan incomplètement retracés

Les comptes de gestion font apparaître un solde créditeur au compte 16876 « Autres dettes sur autres établissements publics locaux » à la fin des exercices 2019 et 2020, de respectivement 1,012 M€ et 1,784 M€. Ces soldes concernent deux conventions d'opérations de portage foncier⁶ confiées à l'établissement public foncier local (EPFL) en 2018⁷.

⁴ Articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

⁵ TA Versailles, 13 décembre 1994, *SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines*, n^{os} 932524, 932534 et 932536 ; CE, 20 novembre 1996, *Commune de Chilly-Mazarin*, n^o 162840.

⁶ Le recours à des opérations de portage foncier conduites par un EPFL permet à la commune de faire financer et gérer par cet établissement les dépenses d'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation d'une opération sur une durée lui permettant de disposer des biens au terme de l'opération et sans apport financier immédiat, sous réserve, pendant la durée de la convention de portage, du versement à l'EPFL d'un pourcentage du prix du bien acheté ou du capital restant dû ainsi que du remboursement de divers frais d'acquisition et de gestion.

⁷ Une convention de portage sur le secteur Marne La Rochefoucauld pour 1 063 789 € et une convention de portage sur la ZAD d'Iraty pour 233 528,32 €, soit un total de 1 297 317,32 €.

En application des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT⁸, de telles opérations doivent figurer, en annexe des documents budgétaires, dans les engagements hors bilan, par la mention du montant des remboursements de l'annuité en capital de la dette à venir ou restant dus, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. L'instruction budgétaire et comptable M14 impose de préciser la nature de ces engagements dans plusieurs annexes jointes au budget et au compte administratif. En outre, une classe de comptes spécifiques, commençant par « 8 » et fonctionnant en partie simple⁹, est dédiée à leur suivi. Les engagements dits « hors bilan » doivent donc être retracés au moyen de cette classe de comptes de manière extra-comptable afin de maintenir un niveau d'information suffisant, contribuant à la transparence, la fiabilité et la sincérité des comptes.

Si les engagements souscrits auprès de l'EPFL apparaissent bien dans les états de la dette des comptes administratifs des exercices 2019 et 2020, l'annexe B1.5 dédiée aux autres engagements hors bilan donnés ne mentionne pas ces engagements. Cette annexe est également vierge au sein des budgets primitifs pour 2019, 2020 et 2021 qui enregistrent pourtant des opérations avec l'EPFL.

Les engagements souscrits sont suffisamment conséquents (près de 800 000 € prévus au budget primitif pour 2021) pour que la commune fasse la plus grande transparence sur ces informations dans ses annexes budgétaires et mette en place un véritable suivi en comptabilité. L'ordonnatrice s'est engagée à régulariser la situation, ce qui a été le cas dans le budget primitif pour 2022.

2.1.1.3 L'absence d'annexe sur le montant et l'emploi des recettes de la taxe de séjour

Lorsque l'office de tourisme communal est constitué sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), comme c'est le cas pour Biarritz, le produit de la taxe de séjour perçu par la commune lui est reversé¹⁰, le montant et l'emploi des recettes procurées par cette taxe devant figurer dans une annexe dédiée du compte administratif, conformément à l'article R. 2333-45 du CGCT. En l'absence d'une telle mention, la chambre régionale des comptes rappelle à la ville la nécessité de se conformer à cette obligation, ce à quoi l'ordonnatrice s'est engagée dès le compte administratif pour 2022.

2.1.2 Une transparence et un suivi imparfaits des relations avec les organismes privés

En 2019, la commune de Biarritz a attribué pour plus de 6,5 M€ de subventions (aides en numéraire ou nature dans un but d'intérêt général) à des organismes de droit privé.

⁸ Le vingt-quatrième alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit que « pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements », le 7° de l'article R. 2313-3 de ce code précisant que les états annexés aux documents budgétaires comprennent notamment une « présentation des engagements donnés et reçus ».

⁹ Compte 801.8 « Autres engagements donnés par la collectivité », fiche n° 3.3 « Le portage foncier », Comité national de fiabilité des comptes locaux, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/engagements-hors-bilan>.

¹⁰ Article L. 133-7 du code du tourisme.

2.1.2.1 Les relations avec les associations

La municipalité accorde une importance singulière au soutien du secteur associatif, les subventions à celui-ci représentant, en 2019, près de 13 % de ses charges de gestion. Même si la part de ces subventions est en diminution (15 % des charges de gestion de 2016 à 2018), elle représente encore un effort très conséquent avec un soutien notable à la vie culturelle.

La commune doit assurer la transparence et le suivi de ces subventions, dans les conditions prévues par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, l'article L. 612-4 du code de commerce et l'article 20 de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif.

En 2019, cinq organismes bénéficiaient annuellement d'une subvention d'un montant supérieur à 153 000 €, seuil au-delà duquel chacun doit établir des comptes annuels (bilan, compte de résultat et annexe), nommer au moins un commissaire aux comptes (CAC) et assurer la publicité de ses comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes.

Tableau n° 3 : Organismes de droit privé ayant bénéficié, en 2019, d'une subvention annuelle supérieure à 153 000 €

<i>Organisme</i>	<i>Montant (en €)</i>
<i>Biarritz Culture (SIRET : 38271401200038)</i>	691 760
<i>Ballet Biarritz (SIRET : 41959034400018)</i>	503 000
<i>Biarritz Olympique Omnisport (SIRET : 69272016200027)</i>	480 796
<i>Biarritz Festivals (SIRET : 39177695200023)</i>	419 510
<i>Association du Festival international des programmes audiovisuels (SIRET : 34221360000030)</i>	258 000

Source : Compte de gestion 2019

La commune n'a pas été en mesure de fournir certaines des pièces exigées par la réglementation pour ces organismes.

Par ailleurs, 33 associations ou organismes bénéficiaient de subventions ou participations d'un montant annuel inférieur à 153 000 € mais supérieur à 23 000 €, seuil au-delà duquel la commune doit conclure une convention. Les conventions d'objectifs signées avec ces associations ou organismes mentionnent l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention, la définition de l'objet et des conditions d'utilisation des fonds attribués, les modalités d'évaluation et de contrôle de leur utilisation. Elles précisent également la valorisation financière des prestations en nature consenties (mises à disposition de locaux). Les conditions de la mise à disposition des salles et équipements municipaux doivent faire l'objet de conventions spécifiques venant les préciser. Certaines conventions n'ont pas été communiquées pour des locaux mis à disposition des associations concernées.

En revanche, l'annexe B.1.7 des comptes administratifs, qui mentionne pour certaines associations la prise en charge de frais ou la mise à disposition de moyens, n'en communique pas d'évaluation chiffrée. Or, les concours en nature comme la prise en charge de frais ou le prêt de locaux, dès lors qu'ils sont valorisés dans l'acte d'attribution, sont à considérer comme des

subventions au regard de la définition qu'en donne la loi¹¹ et doivent figurer dans cette annexe de manière chiffrée. La commune, qui procède à la valorisation financière de ces concours dans les conventions d'attribution qu'elle signe avec les associations concernées, devrait donc en faire mention dans les états annexés aux budgets.

La commune a également communiqué les comptes annuels des associations bénéficiaires jusqu'à l'exercice 2019, à l'exception de sept d'entre elles, pour lesquelles elle n'en disposait pas, en totalité ou en partie.

Compte tenu de l'importance accordée au secteur associatif, la commune gagnerait à assurer un suivi plus rigoureux de la situation financière des associations qu'elle subventionne ainsi que des conventions passées avec elles, notamment en matière de mises à disposition. D'une manière générale, l'absence de production de bon nombre de pièces, notamment pour les associations bénéficiant d'une subvention annuelle supérieure à 153 000 €, interroge quant à la réalité du contrôle de ces associations par la collectivité.

Selon l'ordonnatrice, la nouvelle application informatique dont s'apprête à se doter la ville dans ce domaine et la restructuration du service chargé de la vie associative devraient contribuer à améliorer le suivi administratif et financier des associations bénéficiaires d'aides, financières ou en nature.

2.1.2.2 Les relations avec la SASP Biarritz olympique Pays basque

La société anonyme sportive professionnelle (SASP) Biarritz olympique Pays basque (BOPB) est une société sportive professionnelle créée en 1998, distincte de l'association sportive Biarritz Olympique Omnisport, qui est à l'origine de la création de cette SASP. Cette société sollicite et perçoit des subventions de la commune pour financer des activités n'entrant pas dans le cadre des missions d'intérêt général relatives au sport professionnel.

Tableau n° 4 : Subvention municipale annuelle perçue par la SASP BOPB

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Montant en €</i>	350 000	358 000	365 000	350 000	350 000

Source : Les comptes administratifs et le site internet de la mairie de Biarritz

Les conditions de financement, par les collectivités territoriales et leurs groupements, des sociétés sportives relèvent du code du sport. Ces sociétés peuvent recevoir, pour des missions d'intérêt général énumérées à l'article R. 113-2 de ce code, des subventions publiques qui font l'objet de conventions passées, d'une part, entre les collectivités territoriales, et leurs groupements et, d'autre part, les sociétés qu'elles constituent. Le montant de ces aides ne peut excéder 2,3 M€ pour chaque saison sportive. Ces subventions font l'objet d'une convention avec la collectivité attributaire, en vertu de l'article L. 113-2 du même code.

¹¹ Depuis 2014, l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 précitée prévoit que « *constituent des subventions (...) les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire* ».

La commune a communiqué les conventions conclues avec la SASP BOPB durant la période contrôlée qui énumèrent les engagements de la SASP, lesquels recouvrent les missions d'intérêt général mentionnées au code du sport, sous la forme de listes d'actions en annexes de la convention. Elles font par ailleurs l'objet d'une évaluation qualitative et quantitative annuelle, jointe en annexe des conventions d'objectifs de la saison n+1.

L'article R. 113-3 du même code prévoit que de telles demandes de subventions doivent contenir les bilans et comptes de résultat des deux derniers exercices clos ainsi que le budget prévisionnel de l'année sportive pour laquelle la subvention est sollicitée, un rapport retraçant l'utilisation des subventions versées par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre de la saison sportive précédente, et un document prévisionnel relatif à l'utilisation prévue des subventions demandées. Contrairement à ce que prévoit cet article, la commune n'annexe pas les documents précités à la délibération décidant de l'octroi de la subvention, mais les tient seulement à la disposition des conseillers municipaux qui en font la demande en séance. Il appartient donc à la municipalité de se conformer à cette obligation, sans exiger des élus qu'ils sollicitent la communication de ces documents.

Enfin, en application de l'article L. 113-3 du code du sport, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent verser aux sociétés sportives des sommes en exécution de contrats de prestations de services¹² ou de toute convention dont l'objet n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général visées à l'article R. 113-2 précité, sous réserve que ces sommes n'excèdent pas 30 % du total des produits du compte de résultat de la société de l'année précédente, dans la limite d'1,6 M€ par saison sportive¹³. Les montants alloués par la seule commune de Biarritz à la SASP, hors missions d'intérêt général, n'excèdent pas ces plafonds, les élus municipaux ayant acté, le 30 juin 2021, la signature d'un marché de « prestation de publicité, promotion et communication »¹⁴ avec la SASP d'un montant proche de 628 000 € TTC (contre 509 000 € en 2019) pour la saison 2021-2022.

¹² Peut recouvrir l'achat de places dans les enceintes sportives ou d'espaces publicitaires lors de manifestations sportives, ainsi que l'apposition du nom ou du logo de la collectivité territoriale sur divers supports de communication (maillots des joueurs, bulletin d'information du club, billetterie, affichage des rencontres, etc.).

¹³ Article D. 113-6 du code du sport.

¹⁴ Contrats de prestations de services visés par l'article 19-4 de la loi du 16 juillet 1984 modifiée et circulaire du 29 janvier 2002 évoquant les achats de places, d'espaces publicitaires ou encore l'apposition du nom ou du logo de la collectivité sur divers supports de communication.

Tableau n° 5 : Recensement de tous les soutiens, directs et indirects, consentis à la SASP BOPB depuis 2016

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Subventions directes</i>	1 850 000	358 000	365 000	350 000	350 000
<i>dont équipement</i>	1 500 000	0	0	0	0
<i>dont fonctionnement</i>	350 000	350 000	350 000	350 000	350 000
<i>dont fonctionnement (complément)</i>	0	8 000	15 000	0	0
<i>Marché de prestations de services</i>	261 360	250 680	204 000	508 575	502 909
<i>Contrat d'image joueurs</i>	24 000	30 000	72 000	0	0
TOTAL TTC	2 135 360	638 680	641 000	858 575	852 909
<i>Aides indirectes¹⁵</i>	119 300	82 901	64 289	74 655	134 958

Source : Commune de Biarritz, réponse au questionnaire

L'article R. 113-5 du même code prévoit que la convention régissant les subventions publiques versées pour des missions d'intérêt général mentionne également l'ensemble des sommes reçues des collectivités territoriales et de leurs groupements, y compris celles qui sont versées en application de l'article L. 113-3 de ce code, en exécution de contrats de prestations de services ou de toute convention dont l'objet n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général précédemment mentionnées. En l'espèce, les conventions communiquées par la commune ne contiennent aucune disposition rappelant les éventuelles sommes reçues par la SASP de l'ensemble des collectivités locales et de leurs groupements. La commune, qui ne dispose pas d'une vision globale des contributions publiques apportées à la SASP, ne peut pas vérifier le non-dépassement du plafond de subvention dont cette société peut bénéficier en application des articles D. 113-6¹⁶ et R. 113-1 du code du sport¹⁷. Le respect des dispositions de l'article R. 113-5 précité apparaît d'autant plus nécessaire que la SASP est titulaire, par exemple, d'un contrat de prestations de services avec la CAPB¹⁸.

Par ailleurs, la ville de Biarritz a signé avec la SASP, le 16 septembre 2003, un bail emphytéotique administratif¹⁹ (BEA) portant sur une partie des installations du parc des sports d'Aguiléra (deux tribunes, le terrain d'honneur et la villa Rose), mises à la disposition du BOPB

¹⁵ Mise à disposition de personnels pour l'entretien du stade, prise en charge des fluides, exploitation de l'entretien.

¹⁶ Sommes versées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, hors missions d'intérêt général de l'article R. 113-2 précité, n'excédant pas 30 % du total des produits du compte de résultat de la société de l'année précédente, dans la limite d'1,6 M€ par saison sportive.

¹⁷ Montant maximum des subventions reçues des collectivités territoriales, de leurs groupements ou des EPCI, n'excédant pas 2,3 M€ pour chaque saison sportive de la discipline concernée.

¹⁸ 105 000 € par an.

¹⁹ Le bail emphytéotique administratif répond à une mission de service public et à un intérêt général et permet à une collectivité territoriale de valoriser son domaine public grâce aux investissements réalisés et financés par l'occupant privatif. En contrepartie, ce dernier se voit conférer un droit d'occupation du domaine public sur une longue période (18 à 99 ans), ainsi qu'un droit réel immobilier sur les terrains d'assiette du bail et sur les constructions qu'il réalise. Le bail n'est pas reconduit tacitement. À son échéance, l'ouvrage réalisé devient la propriété de la collectivité qui l'a accordé, sans verser d'indemnités au preneur.

à titre exclusif pour une durée de 30 ans. Par délibération du 18 novembre 2005, la ville a passé un contrat de partenariat avec la SASP BOPB définissant les conditions d'une participation de la collectivité au financement d'un programme d'équipements (tribune Serge Kampf) sur le domaine public. Le 22 novembre 2005, par une convention signée entre les deux parties, la ville s'engageait à verser une subvention annuelle de 300 000 € pendant 15 ans, de 2006 à 2020, soit 4,5 M€ pour des travaux évalués à 6,7 M€. En 2015, le conseil municipal a adopté un avenant visant à verser, par anticipation, les annuités 2016 à 2020 de la subvention d'équipement, soit 1,5 M€, et l'annuité de 2015, d'un montant de 0,3 M€.

Le devenir de ce bail emphytéotique est suspendu à la conclusion d'un nouveau dans le cadre du projet d'aménagement de la plaine des sports d'Aguiléra. Un premier avenant a été soumis au conseil municipal le 12 février 2020 afin de retirer la villa Rose du périmètre du bail, cet immeuble n'ayant plus pour vocation d'être aménagé en centre d'entraînement par le BOPB alors qu'il nécessite des travaux urgents que le club n'avait alors pas la capacité d'engager. Pour autant, l'avenant au bail emphytéotique n'a toujours pas été conclu, la commune indiquant la volonté du BOPB de conserver désormais la villa Rose dans le périmètre du BEA. Le BEA initial est donc toujours en vigueur.

Le 12 février 2020, le conseil municipal avait approuvé le principe d'un aménagement de la plaine des sports d'Aguiléra, site de 10,9 hectares, dont neuf sont sa propriété directe, le stade (1,9 hectare) étant sous BEA avec le Biarritz Olympique, et le lancement d'un concours de maîtrise d'œuvre pour définir le projet architectural. Le montage envisagé prévoyait, pour une partie de la plaine, la mise en place d'un BEA (stade) et, pour l'autre, une cession de foncier (hôtel et logements), articulée avec une maîtrise d'ouvrage de la ville (centre d'entraînement et de formation du Biarritz Olympique, voirie et espaces publics). Des appels d'offres ont été publiés le 26 février 2020 avec une date limite repoussée jusqu'au 15 mai, pour permettre aux candidats de faire leurs propositions. Cette première partie du projet consistait à construire une nouvelle tribune de 500 places autour du terrain d'Aguiléra, et de bâtir un nouveau centre d'entraînement pour le BOPB.

La nouvelle majorité municipale élue en 2020 a toutefois décidé de revoir ce projet en dissociant les aménagements sportifs et commerciaux de la construction de logements. Cette décision est à l'origine de dissensions avec le club sportif professionnel, qui menace de se délocaliser. Les discussions en cours avec le club ont conduit la municipalité à débloquer des ressources supplémentaires en sa faveur, en décidant notamment de financer 50 000 € de travaux pour la modernisation des douches des joueurs et en consentant à prendre provisoirement en charge les fluides, autant de dépenses qui devraient échoir à la SASP. La commune doit se conformer au cadre juridique qu'elle s'est imposée à elle-même, en laissant l'emphytéote assumer les charges qui lui reviennent en raison des prérogatives particulières dont il jouit dans le cadre du BEA, leur prise en charge par la municipalité étant irrégulière. L'ordonnatrice a indiqué, en réponse aux observations provisoires, avoir notifié à la SASP BOPB la fin de cette prise en charge, effective le 1^{er} février 2022 pour l'eau et le 1^{er} avril 2022 s'agissant du gaz et de l'électricité.

Au total, le soutien de la municipalité biarrote au club sportif a dépassé les 1,1 M€, soit 2,6 % des charges de gestion courante prévues au budget primitif pour 2021 et 22,8 % de l'ensemble des subventions aux associations et personnes morales de droit privé prévues dans ce budget. Dans ces conditions, la chambre régionale des comptes invite la commune à la plus grande prudence dans le soutien financier apporté à la SASP BOPB compte tenu des montants déjà consentis et des aléas que présentent les compétitions sportives.

2.1.2.3 La transparence en ligne des conventions de subventionnement

Depuis le 1^{er} août 2017²⁰, en application de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, les collectivités locales qui attribuent une subvention faisant l'objet d'une convention doivent soit publier sur leur site internet les données essentielles relatives à cette subvention²¹, soit transmettre ces données au portail unique interministériel de mise à disposition des données publiques. Si elle opte pour cette deuxième option, la collectivité doit faire figurer sur son propre site un lien vers les données publiées. Ces données essentielles doivent être mises à disposition sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable²². L'objectif est de normaliser la publication des données afin de les regrouper, de les rendre publiques et de permettre d'appliquer des traitements automatiques (analyses, visualisation de données).

Si, depuis 2018, la commune publie chaque année, sur son site internet, ces données, le format de publication retenu (PDF), justifié, selon l'ordonnatrice, par le souci de protéger les données publiées, n'est pas compatible avec une telle réutilisation et exploitation. La commune devrait donc le modifier afin de permettre à tout citoyen de les réutiliser et de les exploiter facilement au moyen éventuel de traitements automatisés. Sans s'engager formellement à se conformer à cette obligation, l'ordonnatrice a pris note de la nécessité d'adapter le format de publication de ces données afin d'en faciliter le retraitement.

2.1.3 Les subventions à Biarritz Tourisme

L'office municipal de tourisme de Biarritz, EPIC, bénéficie de soutiens financiers de la ville.

Tableau n° 6 : Les subventions perçues par Biarritz Tourisme

	2016	2017	2018	2019	2020
65737	538 000	538 000	538 000	1 206 283	1 184 000
6574				22 000	

Source : Les comptes de gestion

Sur la période contrôlée, si ces soutiens apparaissent dans l'annexe IV. B1.7 (« Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions »), les comptes administratifs de 2018, 2019 et 2020 mentionnent l'établissement public parmi les organismes de droit privé alors que cette annexe précise, dans sa partie réservée aux personnes de droit public, les « établissements publics (EPCI, EPA, EPIC, ...) ».

En 2019, les subventions enregistrées au compte 65737 « Subventions de fonctionnement versées – Autres établissements publics locaux » ont fortement augmenté en raison de la prise en

²⁰ Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

²¹ Les informations relatives à l'autorité administrative qui attribue la subvention (nom et date de la convention), à l'attributaire de la subvention (nom et numéro d'inscription au répertoire des entreprises) et à la subvention (objet, montant, nature, dates ou période et conditions de versement...).

²² Dernier alinéa de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

charge par cet office, après la décision du conseil municipal de les lui confier, de missions de l'association Biarritz Évènements, dissoute en décembre 2018, et de lui allouer la subvention de 668 000 € dès 2019.

2.2 Des subventions, nombreuses et insuffisamment justifiées, aux activités industrielles et commerciales

La ville verse d'importantes subventions à des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC). Il s'agit, en investissement, de subventions du budget principal vers le budget annexe « locations d'immeubles » pour le financement de la modernisation de son patrimoine immobilier dont l'exploitation est suivie par ce budget et, en fonctionnement, de subventions versées par ce budget annexe à divers bénéficiaires, avec la participation du budget principal, pour la compensation de contraintes de service public.

Tableau n° 7 : Subventions versées aux établissements et services rattachés à caractère industriel et commercial (2016-2020)

Budget	Nom de l'organisme	Objet de la subvention	2016	2017	2018	2019	2020
Budget annexe « locations d'immeubles » (c/ 6742 et 6743)	EPIC Atabal	Subvention de fonctionnement	298 720	301 647	315 375	360 468	366 062
	Société auxiliaire des parcs	Subvention d'exploitation des parcs de stationnement	180 000	180 000	180 000	180 000	180 000
	EPIC Biarritz Tourisme	Participation à la programmation culturelle	64 000	64 000	64 000	64 000	64 000
	SEM Biarritz-Océan	Subvention de fonctionnement	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000
	SEM Socomix Hôtel du Palais	Subvention pour travaux	124 540	123 377	124 560	124 560	124 560
	Version originale (cinéma)	Subvention de fonctionnement	-	75 000	145 310	101 150	89 152
Budget principal (c/ 2041642)	Budget annexe « locations d'immeubles »	Subvention d'équipement	849 591	3 284 232	3 048 076	517 347	1 175 983
Budget principal (c/ 65737)	EPIC Biarritz Tourisme	Participation	538 000	538 000	538 000	1 228 283	1 206 000

Source : Annexe B1.3 des comptes administratifs et comptes de gestion

Le financement d'un SPIC doit, en principe, être assuré par les redevances de ses usagers, conformément à l'article L. 2224-1 du CGCT. L'article L. 2224-2 de ce code interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services, sauf dans certains cas, comme « lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité

à imposer des contraintes particulières de fonctionnement » ou « lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ».

Le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes couvrant la période 2002-2006 soulignait déjà que « l'équilibre financier de ce budget annexe (...) intégralement assuré par la trésorerie du budget principal » présentait un « caractère dérogatoire (...) par rapport aux règles spécifiques d'équilibre des services publics à caractère industriel et commercial », et considérait que les dérogations à ce principe « ne sont pas applicables, en l'état, à la commune ». Ce rapport formulait les mêmes observations concernant le budget annexe « port des pêcheurs », créé en 1986.

En fonctionnement, une seule délibération du conseil municipal, en 2017, a précisé le motif des subventions, à savoir l'existence de « contraintes particulières de service public », leur montant pour chaque bénéficiaire et la référence du contrat de délégation ou d'affermage le liant à la ville sur le fondement de laquelle la subvention est octroyée. Pour les autres années, seul le montant global de la subvention versée par le budget principal au budget annexe est mentionné à l'occasion de l'adoption du budget primitif ou du compte administratif, assorti du motif « contraintes de service public » mais sans précision sur sa répartition ou les modalités de son calcul, si ce n'est, à partir de 2017, dans l'annexe dédiée de ce compte²³ et, seulement pour cet organisme, lors de l'approbation du budget de l'office de tourisme.

Ces subventions paraissent destinées à compenser les sujétions tarifaires (réduction ou gratuité des tarifs) et les contraintes en matière de programmation culturelle que la ville impose à ses partenaires. Certaines sont modulées chaque année, comme c'est le cas de celles au profit du centre de musiques actuelles Atabal ou de l'exploitant du cinéma d'art et d'essai. D'autres sont forfaitaires, à l'instar de celles au bénéfice de « Biarritz Océan », du titulaire de la délégation de service public de stationnement payant et de l'office de tourisme.

Le versement des subventions d'équipement du budget principal au budget annexe « locations d'immeubles » est aussi sommairement motivé, dans les délibérations se rapportant aux budgets primitifs, par la seule mention de l'existence de contraintes de service public lors de la présentation du détail des dépenses d'investissement. D'après les services de l'ordonnatrice, les équipements de tourisme d'affaire, qui constituent l'essentiel des activités gérées par ce budget annexe, seraient exposés à une concurrence vive limitant les possibilités d'augmentations tarifaires. De surcroît, ce budget prendrait déjà en charge une dette importante, résultant de la résiliation du contrat de partenariat conclu en 2008 pour la réalisation de l'opération « Biarritz Océan » (cf. *infra*, 2.3.2).

La chambre régionale des comptes n'a pas été en mesure d'apprécier la réalité des motifs invoqués pour justifier l'ensemble de ces subventions, en l'absence généralement de délibération motivée sur leurs conditions d'octroi et leurs règles de calcul, notamment par rapport au montant total des investissements à réaliser et aux contraintes tarifaires à prendre en considération. Au-delà des interrogations de fond que certaines de ces subventions soulèvent au regard notamment de leur caractère récurrent, élevé et parfois forfaitaire, une telle pratique est susceptible de méconnaître, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, le droit en vigueur. En effet, aux termes de l'article L. 2224-2 précité, la décision par laquelle le conseil municipal décide de prendre en charge, en tout ou partie, les dépenses d'un SPIC doit faire l'objet, « à peine

²³ Annexe B1.3 « Subventions versées dans le cadre du budget ».

de nullité », d'une délibération motivée, fixant les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. La jurisprudence administrative fait une application stricte de ces dispositions, en exigeant une délibération « *répondant aux exigences de forme et de fond définies par (...) l'article L. 2224-2* »²⁴, autrement dit que la commune invoque l'une des raisons énumérées par ce texte²⁵ et précise suffisamment les motifs de la prise en charge et ses règles de calcul²⁶.

C'est pourquoi la chambre régionale des comptes recommande à la commune de délibérer pour justifier et sécuriser les subventions versées aux activités de SPIC, ce à quoi l'ordonnatrice s'est engagée, en soumettant au conseil municipal une délibération en ce sens, avant la fin du premier semestre 2022.

Recommandation n° 1 : Délibérer pour motiver et définir les conditions de détermination et de versement des participations du budget principal au budget annexe « locations d'immeubles », conformément à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

2.3 Un soutien important à deux sociétés d'économie mixte

Biarritz se distingue par plusieurs participations significatives au sein de sociétés d'économie mixte anciennes et étroitement liées à l'activité touristique de la ville.

2.3.1 L'hôtel du Palais

La commune possède, depuis 1956, un ensemble d'immeubles et un fonds de commerce constitutifs de l'Hôtel du Palais, classé cinq étoiles palace et situé sur le domaine privé de la commune. La ville a constitué, entre 1956 et 1961, la société communale d'économie mixte pour l'exploitation de l'Hôtel du Palais de Biarritz (Socomix) avec laquelle elle a signé un contrat de location-gérance en 1962, lequel a depuis fait l'objet d'avenants dont le dernier expirera en 2023, en même temps que le bail emphytéotique conclu, en 2003, sur l'immeuble voisin de l'hôtel (spa). Le contrat de location-gérance prévoit le versement par la Socomix d'un loyer annuel correspondant à 30 % du résultat d'exploitation avant la provision pour gros entretien.

La ville détient aujourd'hui un peu plus de la moitié (57,17 %) du capital social de la Socomix, aux côtés d'autres investisseurs publics – la Caisse des dépôts et consignations (CDC, 2,74 %) et la ville de Bayonne (0,6 %) –, le reste relevant d'actionnaires privés, principalement la société DF Collection (36,24 %).

La Socomix s'est engagée, en 2016, dans un important programme de rénovation et de développement de l'hôtel, initialement estimé à 65,5 M€ et qui devrait se terminer au printemps

²⁴ CE, 6 avril 2007, *Syndicat intercommunal adduction eau vallée Béthune*, n° 284544.

²⁵ CE, 9 novembre 1988, *Commune de Piseux c. M. et Mme Dulière*, n° 79694.

²⁶ CE, 20 mars 1998, *SEM de sécurité active et de télématique*, n° 157586.

2022. La mise en œuvre de ce plan a nécessité de réviser les rapports liant la ville et la Socomix et de procéder à une recapitalisation importante de cette dernière.

La ville a conclu avec la société un bail emphytéotique de 75 ans afin que cette dernière dispose, sur une longue durée, des droits réels sur l'ensemble des biens immobiliers composant l'hôtel, gage de crédibilité pour les banques et les investisseurs. En contrepartie, elle perçoit chaque année 920 000 € de redevance fixe, dont le paiement a toutefois été différé entre 2018 et 2021 afin de tenir compte de la fermeture de l'hôtel, partielle ou totale.

Par ailleurs, la commune a participé aux apports de fonds propres de la société par le transfert à celle-ci du fonds de commerce rattaché à l'établissement. Ce transfert a été compensé pour la ville par l'octroi de nouvelles actions pour un montant de 1,1 M€, assorti d'une prime d'apport de 12,6 M€²⁷, couvrant dans sa totalité la valeur du fonds cédé, estimée à 13,7 M€. Ont toutefois été exclus de cet apport les biens mobiliers et objets présentant une valeur historique ou marchande importante, demeurés dans le patrimoine de la ville et mis à la disposition de la Socomix, en contrepartie du versement d'un loyer annuel de 20 000 €. Ce transfert, correspondant à un apport en nature et en numéraire, s'est accompagné d'une augmentation de capital en numéraire, avec l'entrée au capital de la société DF Collection²⁸, à hauteur de 15 M€. Ces augmentations de capital ont réduit la part des actionnaires publics dans la société au profit de celle des actionnaires privés.

Deux autres modifications du capital de la société sont intervenues. À la fin de l'année 2019, la ville et la société DF Collection ont procédé au rachat, chacune pour moitié à hauteur de 1,75 M€, des actions de la compagnie financière du Louvre, qui détenait jusqu'à présent 8,2 % du capital. En octobre 2020, la CDC est entrée au capital, en faisant l'acquisition d'une partie de ces actions, pour un total de 1,23 M€, soit 2,74 % du capital.

Outre sa participation à ces opérations de recapitalisation, les subventions versées au titre d'un emprunt souscrit par la société pour le compte de la ville pour des travaux sur le jardin d'hiver et le salon impérial et la poursuite des garanties d'emprunts octroyées depuis 2005, la ville a accordé à la société, en octobre 2020, une avance en compte courant de 2,4 M€ (DF Collection lui accordant une avance de 4 M€) pour lui permettre de financer le montant complémentaire de 7,7 M€ nécessaire à l'achèvement des travaux. Pour faire face au renchérissement du coût de ceux-ci et à l'impact de la crise sanitaire, la Socomix a contracté, en 2021, un prêt garanti par l'État d'un montant de 5 M€, accompagné de la mise à disposition par les trois actionnaires principaux (DF Collection, la CDC et la ville) de fonds propres complémentaires à hauteur de 4,2 M€, dont 800 000 € à la charge de Biarritz.

Le financement de l'achèvement des travaux n'était pas terminé au 30 juin 2021 et la société recherchait encore, à la fin de l'année 2021, de 5 à 7 M€. L'ampleur de l'engagement de la ville dans cette opération, qu'elle qu'en soit la forme (bail emphytéotique, rachat d'actions, avances en compte courant), devrait être compensée, à terme, par l'amélioration des résultats d'exploitation de la société après la réouverture complète, et dans des conditions sanitaires « normales », de l'hôtel, qui permettra le remboursement, avec intérêts, à la commune des deux avances consenties et le remboursement progressif, sur 15 ans, de la redevance annuelle de 920 000 € non perçue en contrepartie du bail emphytéotique concédé.

²⁷ Lors d'une augmentation de capital, le mécanisme de la prime d'apport consiste à conférer aux anciennes actions une valeur supérieure à leur valeur nominale afin de tenir compte de leur valeur réelle.

²⁸ Détenue par la société JC Decaux Holding.

À court terme, l'évolution des résultats de la société reflète toutefois la fragilisation de son activité sous le double effet des fermetures successives rendues nécessaires par l'exécution des phases de travaux de rénovation d'une part, et des conséquences de la crise sanitaire sur la fréquentation de l'hôtel lorsqu'il était ouvert, d'autre part.

Aux termes du quatorzième alinéa de l'article L. 1524-5 du CGCT, « *les organes délibérants des collectivités territoriales (...) actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, et qui porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte* ». Durant la période contrôlée, le rapport d'activité de la Socomix a été présenté devant le conseil municipal en 2016, 2017 et 2018. Entre 2019 et 2021, plus aucune communication n'a été faite de ce rapport à l'assemblée délibérante, alors que la société s'engageait dans d'importants travaux aux conséquences financières lourdes pour la municipalité.

Le fait que le conseil municipal se soit prononcé, durant cette période, sur les modifications du capital de la SEM et la participation de la commune aux travaux réalisés ou ait été destinataire de communications ponctuelles sur la situation de cette société ne lui garantit pas une vue d'ensemble, rétrospective et prospective, de l'activité de cette société, lui permettant d'exercer un contrôle suffisant sur celle-ci.

Suivant la réception des observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice a indiqué que le rapport d'activité de cette société pour l'année 2020 avait été présenté au conseil municipal le 31 janvier 2022.

2.3.2 Biarritz Océan

La ville a créé, en 2009, la société d'économie mixte (SEM) Biarritz Océan et lui a confié, par délégation de service public (DSP), la gestion, l'exploitation commerciale et l'animation de l'ensemble « Biarritz Océan ». Cet ensemble regroupe la Cité de l'océan, nouvelle structure dédiée à la présentation des réalités scientifiques de l'océan, et l'Aquarium-musée de la mer de Biarritz, établissement préexistant qui était l'objet d'une extension. Le financement et la réalisation de cette cité comme des travaux d'extension et de modernisation du musée ainsi que la maintenance des deux installations avaient été confiés, par contrat de partenariat public-privé signé en 2008, à la société en nom collectif Biarritz-Océan (SNCBO). Celle-ci avait cédé ses créances à la société Dexia, ce qui avait eu pour effet de priver la municipalité d'un pouvoir de sanction des manquements éventuels de la SNCBO dans ses objectifs contractuels, en diminuant les loyers dus par la collectivité du montant des pénalités encourues à raison de ces manquements.

Dans le même temps, la ville avait concédé à la SEM Biarritz Océan l'exploitation et l'animation de ces deux sites. La SEM devait s'acquitter d'une redevance au titre de la mise à disposition de ces équipements et de l'intéressement au chiffre d'affaires, dont le montant devait permettre à la commune de verser à la société Dexia, durant les 30 années de vie du contrat, un loyer notamment destiné à couvrir ses coûts d'investissement et de financement.

La chambre régionale des comptes avait relevé, en 2018, le caractère irréaliste du modèle économique de l'opération, dont la régularité juridique avait été partiellement remise en cause par le Conseil d'État en 2014²⁹.

Depuis la fin de l'année 2015, le capital de la SEM est détenu à 37,05 % par la ville. La participation de la commune, historiquement importante à la création de la société (85 %, soit le maximum autorisé par la loi), a été progressivement réduite à 50,3 % de 2011 à 2015 puis à 34,9 % en décembre 2015, avec l'entrée au capital des principaux acteurs publics du territoire (région, département et agglomération), afin d'apurer les pertes subies par la société et de financer sa relance.

Au cours de la période sous revue, Biarritz, en plus de sa participation au plan de relance de la société, a garanti, sur son budget principal, un emprunt contracté en 2011 par la société, pour lequel l'encours de capital restant dû s'élevait, en 2021, à 297 000 €. Le budget annexe « locations d'immeubles » lui verse par ailleurs une subvention annuelle forfaitaire d'exploitation de 300 000 €, correspondant aux contraintes de service public mises à sa charge³⁰.

Le plan de redynamisation et de renforcement de l'attractivité de la Cité de l'océan et de l'Aquarium, qui a permis une augmentation de la fréquentation, a ouvert la voie à un important redressement du chiffre d'affaires et à une nette amélioration du résultat d'exploitation comme du bénéfice de la société à partir de 2017. Avant même la crise sanitaire intervenue en 2020, qui a occasionné une baisse de ce résultat à la suite des fermetures administratives intervenues, les résultats de la société étaient toutefois en léger recul par rapport à 2018. Si cette évolution peut s'expliquer par la révision, à partir de 2019, du montant de la redevance annuelle versée à la commune pour tenir compte du redressement de la situation de la SEM³¹, elle procède également d'une hausse moins importante qu'attendue de la fréquentation, qui se situait en dessous de l'objectif de 400 000 entrées annuelles.

Le rapport d'activité de la SEM a été présenté chaque année devant le conseil municipal, qui aurait également dû se prononcer, s'agissant d'une DSP, sur le rapport de la SEM en tant que délégataire. En effet, ce rapport comporte notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou services ainsi que les conditions d'exécution du service public concédé, conformément à l'article L. 1411-3 du CGCT. Or tel n'a pas été le cas.

De manière générale, les rapports d'activité des nombreuses DSP de la ville (centre de musiques actuelles, enseignement de la pratique du surf, fourrière, cinéma, petit train, stationnement payant, jeux...) ne sont pas systématiquement présentés au conseil municipal. La chambre régionale des comptes rappelle donc à la commune la nécessité de se conformer aux

²⁹ Le Conseil d'État avait annulé, en 2014, la délibération par laquelle le conseil municipal avait autorisé le maire de Biarritz à signer un contrat de partenariat avec la SNCBO, faute pour le projet de remplir la condition de complexité susceptible de justifier le recours à un tel contrat, sans toutefois invalider la cession de créances consentie par la SNC à la société Dexia ainsi que l'accord direct passé entre la commune et cette société (CE, 30 juillet 2014, n° 363007).

³⁰ Il s'agit, notamment, de la gratuité pour certains publics et des entrées pour les écoles primaires et maternelles de l'agglomération ainsi que de la mise à disposition gratuite des salles et de l'auditorium pour les animations et conférences scientifiques organisées sur les deux sites et ayant pour thème l'océan et sa préservation.

³¹ Par sa délibération n° 10 du 19 décembre 2019, le conseil municipal a ainsi décidé une augmentation de la part fixe de cette redevance, à 950 000 € HT contre 800 000 € auparavant, instauré un pourcentage de redevance variable plus faible pour les activités de restauration et de la boutique et maintenu la part de la redevance variable établie dans le cadre du plan de redressement s'agissant des autres activités.

dispositions des articles L. 1411-3 et L. 1524-5 du CGCT, en veillant à ce que le conseil municipal se prononce chaque année sur le rapport d'activité non seulement des SEM auxquelles la commune participe, en particulier la Socomix, mais aussi, plus généralement, des délégataires de service public, ce dont l'ordonnatrice a pris bonne note.

Comme pour les associations, les manquements relevés interrogent quant à la qualité de l'information soumise au conseil municipal et à la réalité des contrôles que la commune devrait effectuer sur les délégations de service public.

Recommandation n° 2 : Présenter chaque année au conseil municipal le rapport d'activité des sociétés d'économie mixte auxquelles participe la commune, en particulier la Socomix (quatorzième alinéa de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales), et des délégataires de service public (article L. 1411-3 du même code), afin de lui permettre d'exercer un contrôle sur ces activités.

2.4 Des rapports d'orientation budgétaire à compléter

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) est une obligation pour les communes d'au moins 3 500 habitants (article L. 2312-1 du CGCT). Il a pour vocation de donner à l'organe délibérant les informations nécessaires qui lui permettront d'exercer, de manière effective, son pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget.

Les DOB se sont tenus, au cours de la période contrôlée, dans des conditions conformes au droit en vigueur.

L'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, « loi NOTRé », a complété les dispositions relatives à la forme et au contenu du DOB. Le débat doit désormais faire l'objet d'un rapport d'orientations budgétaires (ROB), qui doit comporter :

- les orientations budgétaires envisagées, portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et recettes, en fonctionnement comme en investissement, les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions, ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières avec l'EPCI à fiscalité propre dont la commune est membre ;
- la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement, comportant une prévision des dépenses et des recettes et, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisations de programme ;
- des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget, avec une présentation du profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

À l'occasion du DOB, la commune doit présenter ses objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ainsi que l'évolution du besoin de financement annuel, pour les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes³².

³² Il de l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Enfin, dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport doit comporter les informations relatives à la structure des effectifs et aux dépenses de personnel, avec notamment des éléments sur la rémunération (traitements et bonifications indiciaires, régimes indemnitaires, heures supplémentaires rémunérées et avantages en nature...) et la durée effective du travail. Ce rapport peut également détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la commune.

Il ressort de l'examen du dernier ROB disponible à la date du contrôle, débattu le 18 décembre 2020 au titre de l'exercice 2021, que les orientations budgétaires se concentrent sur le budget principal et le budget annexe « locations d'immeubles », sans évoquer la situation des autres budgets annexes (« port des pêcheurs », « ZAC Kléber » et « ZA Aguiléra »). Même si le poids cumulé de ces budgets est sans commune mesure avec celui du budget principal, ils n'échappent pas à la nécessité d'éclairer le vote des élus avant qu'ils se prononcent sur l'autorisation budgétaire, le juge administratif annulant³³ les délibérations portant approbation du budget primitif lorsque le ROB ne respecte pas les obligations de contenu et de formalisme en vigueur depuis 2016.

Les exigences relatives au contenu du ROB sont globalement respectées, sauf en matière de gestion des ressources humaines, où les informations sont très parcellaires et ne répondent qu'imparfaitement aux exigences légales. Sont présentées globalement, de 2017 à 2019, la répartition des personnels permanents entre titulaires et contractuels, la répartition hommes/femmes selon le statut titulaire/contractuel et l'évolution globale de la part des charges de personnel dans le budget de fonctionnement. Pour la prospective, la seule information chiffrée concernant 2021 et les exercices suivants porte sur l'évaluation globale des charges de personnel. Les autres informations concernent les enjeux identifiés et les perspectives en matière de politique de ressources humaines. Il en résulte une très vague appréhension de la réalité des effectifs et des dépenses de personnel et de leurs évolutions futures, aucun état des effectifs, par catégorie et cadre d'emploi, n'étant communiqué, les dépenses de personnel n'étant pas décomposées selon les éléments de rémunération et la durée effective du travail n'étant pas précisée.

La chambre régionale des comptes rappelle à la commune la nécessité de parfaire son ROB en développant la partie relative aux ressources humaines et en n'omettant pas de traiter de l'ensemble des budgets annexes. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice s'est engagée à traiter l'ensemble des budgets annexes à compter du ROB pour 2023. Elle a également fait état de l'intégration, dans le ROB pour 2022, « *des données extraites du rapport social unique (...) telles que l'évolution des frais de personnel de 2022 à 2025, la répartition hommes / femmes ainsi que les enjeux de la politique des ressources humaines pour la mandature en cours* ». La chambre observe toutefois que nombre de ces éléments figuraient déjà dans les précédents ROB et, qu'à l'inverse, fait toujours défaut une présentation détaillée des effectifs par catégorie et cadre d'emploi ou la décomposition des dépenses de personnel selon les éléments de rémunération et la durée effective du travail.

Compte tenu des anomalies précédemment relevées en matière d'information financière, la chambre recommande donc à la commune d'améliorer la transparence des informations qu'elle doit communiquer au moyen d'états annexés à ses budgets et des ROB.

³³ TA Montreuil, 12 avril 2018, *Commune de Drancy*, n° 1703556.

Recommandation n° 3 : Compléter le contenu des états annexés aux budgets et des rapports d'orientations budgétaires afin d'améliorer la transparence des informations à communiquer au conseil municipal relatives à l'endettement, aux engagements hors bilan ainsi qu'au montant et à l'emploi de la taxe de séjour collectée.

3 LA FIABILITÉ DES COMPTES

Des contrôles opérés par la Chambre³⁴, seuls les éléments suivants appellent des observations.

3.1.1 La présentation des budgets annexes

La commune de Biarritz dispose, outre le budget principal, de quatre budgets annexes :

- deux budgets annexes relevant de l'instruction M14 et directement rattachés au budget principal, relatifs à des opérations d'aménagement, Kléber et Aguiléra ;
- deux budgets annexes relevant de l'instruction M4 relatifs à des locations d'immeubles³⁵ et au port des pêcheurs.

L'article L. 2221-1 du CGCT dispose que les communes peuvent exploiter directement des SPIC. L'article L. 1412-1 de ce code leur impose alors de recourir à la régie dotée de l'autonomie financière ou à une régie personnalisée telles que prévues à l'article L. 2221-4 du même code, exception faite des régies antérieures au 28 décembre 1926, ce qui n'est pas le cas des deux services publics ici concernés. Les régies uniquement dotées de l'autonomie financière font seules l'objet d'un budget annexe au budget principal³⁶. Elles doivent disposer de statuts fixés par le conseil municipal³⁷ et être administrées par un conseil d'exploitation et un directeur³⁸.

Les services publics des locations d'immeubles et du port des pêcheurs constituent des SPIC relevant tous deux, jusqu'au 31 décembre 2020, de l'instruction budgétaire et comptable M4 et érigés, selon l'annexe C3.3 du compte administratif du budget principal, en régie à seule autonomie financière. Ils ne sont pourtant pas administrés par un conseil d'exploitation et dirigés par un directeur, obligations auxquelles la commune doit se conformer.

³⁴ Cf. Annexe 1.

³⁵ Ce budget est passé en M14 en 2021, à la demande de la direction générale des finances publiques.

³⁶ Article L. 2221-11 du CGCT.

³⁷ Article R. 2221-1 du même code.

³⁸ Articles L. 2221-14 et R. 2221-3 du même code, le second alinéa de ce dernier article précisant toutefois qu'« *un même conseil d'exploitation ou un même directeur peut être chargé de l'administration ou de la direction de plusieurs régies* ».

3.1.2 Les comptes de liaison entre le budget principal et les budgets annexes

Sur les exercices 2019 et 2020, chacun des quatre budgets annexes précédemment cités disposait d'un compte de liaison avec le budget principal.

Selon une jurisprudence constante du Conseil d'État³⁹, les opérations de lotissement réalisées par les communes ne constituent pas une mission de service public mais, parce qu'elles relèvent de l'exploitation du domaine privé de la collectivité, des opérations à caractère industriel et commercial. Ces budgets annexes sont soumis à l'instruction budgétaire et comptable de la collectivité de rattachement. L'instruction comptable M14 (Tome 2) prévoit l'individualisation obligatoire des opérations relatives aux lotissements ou à l'aménagement de zone au sein d'un budget annexe en raison de leur finalité économique de production, les lots aménagés et viabilisés étant destinés à être vendus. Le budget annexe ainsi créé n'a pas de compte financier mais un compte de liaison – le compte 451 – avec le budget principal afin de ne pas bouleverser l'économie du budget de la collectivité et d'individualiser les risques financiers des aménagements. L'existence d'un compte de liaison avec les budgets annexes de la ZAC Kléber et de la ZA Aguiléra n'appelle donc pas d'observation.

S'agissant d'un SPIC, soumis à l'instruction comptable M4, le recours au budget annexe constitue une obligation en vertu de l'article L. 2224-1 du CGCT. Cette instruction budgétaire et comptable précise toutefois que le compte 451 est utilisé pour assurer le dénouement financier des opérations de recettes et de dépenses lorsque le service est géré en budget annexe pour faire le lien avec le budget principal, à la différence des régies dotées de la seule autonomie financière ou de la personnalité morale qui disposent de leur propre compte de disponibilités. Les budgets annexes « location d'immeubles » et « port des pêcheurs », SPIC soumis à l'instruction budgétaire et comptable M4 jusqu'au 31 décembre 2020 et gérés en régie, auraient dû règlementairement disposer d'un compte au Trésor spécifique.

Compte tenu de la gestion du budget annexe « location d'immeubles » par l'instruction budgétaire et comptable M14 à compter du 1^{er} janvier 2021 et sous réserve des observations formulées à l'égard de ce budget (cf. *infra*), la commune doit donc doter le budget annexe « port des pêcheurs » d'un compte au Trésor spécifique, autrement dit un compte 515 spécifique à la place du compte de liaison actuel avec le BP. Afin de contribuer à la mise en place de ce compte, la chambre invite le comptable à se rapprocher de l'ordonnatrice, laquelle en a pris bonne note.

Recommandation n° 4 : Doter, en relation avec le comptable, le budget annexe « port des pêcheurs », service public industriel et commercial géré en régie, d'un compte au Trésor dédié.

3.1.3 La nomenclature applicable au budget annexe « location d'immeubles »

Le budget annexe « location d'immeubles », qui relevait depuis sa création, en 2005, de la nomenclature M4, est, à compter du 1^{er} janvier 2021, régi par la nomenclature M14, à la

³⁹ CE, 29 février 1980, *Mme Rivière*, n° 12828 ; 12 janvier 1983, *Commune de Laronxe*, n° 19952 ; 15 juin 1990, *M. et Mme Lemeunier*, n° 93385 ; 16 juin 1999, *M. Gatineau*, n° 158152 ; 26 septembre 2007, *Société Procédés et matériels de construction*, n° 247277.

demande de la direction départementale des finances publiques (DDFiP) au motif que, s'agissant de l'exploitation du domaine privé de la collectivité, il ne ressortissait pas d'un SPIC.

La chambre régionale des comptes constate qu'elle n'a pu obtenir une liste exhaustive des immeubles inclus dans ce budget annexe, ce qui induit une certaine opacité dans le fonctionnement de ce budget, alimentée par la grande diversité des activités⁴⁰ et immeubles⁴¹ qu'il suit et renforcée par le vote, à son profit, de subventions globales du budget principal.

Si la constitution de ce budget visait initialement à isoler les opérations soumises à la TVA, les activités qu'il retrace ne concernent pas exclusivement l'exploitation du domaine privé de la collectivité. Parmi les bâtiments concernés, certains sont affectés à un service public à caractère administratif (SPA) ou à un SPIC (Cité de l'océan et musée de la mer, salles de spectacles...) bénéficiant d'ailleurs, par l'intermédiaire de ce budget annexe, de transferts financiers en provenance de la commune visant à compenser des contraintes de service public.

En outre, selon l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, ces bâtiments, parce qu'ils font l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution d'une mission de service public, relèvent du domaine public et non du domaine privé. Toute occupation privative du domaine public est soumise à un régime d'autorisation temporaire, précaire et révocable, et donnant lieu au paiement d'une redevance, comme c'est le cas de bâtiments rattachés à ce budget annexe. Certains bâtiments ou activités font l'objet d'un mode de gestion déléguée (casino municipal, parcs auto...) soumettant leur bénéficiaire à des contraintes de service public sous la forme de clauses exorbitantes du droit commun. D'autres activités et biens immobiliers s'apparentent davantage au domaine privé de la collectivité, tels que le local commercial ou les emplacements de vente de glace ou pour *foodtruck*. Si les biens du domaine privé de la commune ne participent pas à l'exécution d'un service public, ils ne peuvent pas être gérés par une régie municipale⁴².

Dans ces conditions, il apparaît que le suivi budgétaire et comptable d'au moins une partie des activités et bâtiments rattachés à ce budget annexe devrait logiquement se poursuivre en M4. La commune de Biarritz dispose donc de deux possibilités pour gérer ses activités et immeubles relevant de son domaine privé et soumises à TVA :

- soit les réintégrer au budget principal et mettre en place des séries distinctes de bordereaux de titres et de mandats pour assurer le suivi des opérations assujetties à la TVA (et les récapituler sur un état joint au compte administratif) ;
- soit poursuivre leur suivi au sein d'un budget annexe spécifique relevant de l'instruction budgétaire et comptable M14.

⁴⁰ La manifestation *Les Casetas*, les retransmissions du Met Opera et manifestations culturelles payantes, le centre d'accueil et d'hébergement du lycée hôtelier, le club de plage de la Grande Plage.

⁴¹ Le Casino, le Bellevue, la Gare du Midi, l'Hôtel du Palais, l'Aquarium, la Cité de l'océan, la Halle d'Iraty, les halles centrales, le Colisée, l'Atabal, le Golf du phare, le Cinéma Le Royal, le Skate Park indoor, le local commercial place Clémenceau, les emplacements de vente de glaces, les emplacements de *foodtrucks*, l'emplacement de la buvette du plateau du phare, l'espace restauration de l'établissement de la Côte des basques, les bars restaurants du Port des pêcheurs, le bar restaurant du Port vieux, l'emplacement du manège enfantin de la Grande plage, les écoles de surf sur les différentes plages, les parcs à autos en ouvrage et concédés à INDIGO.

⁴² Réponse du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, publiée le 11 août 2009, à la question écrite n° 49323 de Mme Marie-Jo Zimmermann, publiée le 19 mai 2009.

En revanche, les activités et immeubles relevant de son domaine public et participant de la gestion de SPIC doivent demeurer isolés au sein d'un budget annexe soumis à l'instruction M4.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice a indiqué que la création d'un budget annexe dédié au suivi des activités et immeubles relevant du domaine public de la commune et participant de la gestion de SPIC, soumis à l'instruction M4, imposera une délibération du conseil municipal en accord avec les services de la DDFiP. Ces derniers, après avoir rappelé que le passage en M14 du suivi de l'ensemble du budget annexe « Locations d'immeubles » était justifié par le caractère majoritaire des activités de location d'immeubles dans les ressources financières de ce budget, ont confirmé la nécessité, « *pour permettre un suivi fin de chacune des activités dans le respect des normes comptables* », de suivre les activités de location d'immeubles dans un budget annexe M14 et celles de SPIC dans un autre budget annexe M4. La chambre observe, en écho à sa précédente recommandation, que ce dernier devra être doté d'un compte au Trésor dédié.

Recommandation n° 5 : Suivre, au sein d'un budget annexe soumis à l'instruction budgétaire et comptable M4, les activités et immeubles relevant du domaine public de la commune et participant de la gestion d'un service public industriel et commercial.

3.1.4 La justification des soldes des comptes d'immobilisations

Lorsque la commune effectue des investissements, elle les impute, en débit, au fur et à mesure de leur réalisation, sur le compte 23 « Immobilisations en cours ». Conformément aux instructions budgétaires et comptables M14 et M4, lorsqu'une opération est terminée, ce compte doit être crédité du montant total de l'opération et le compte 21 « Immobilisations définitives » débité d'autant. L'inscription au compte 21 permet d'intégrer cet investissement dans les biens à amortir. En fin d'exercice, le compte 23 doit donc théoriquement faire apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas terminées.

Tableau n° 8 : État des immobilisations en cours achevées (en €) et transférées du compte 23 au compte 21 au 31 décembre des exercices 2016 à 2020

<i>Exercice</i>	Débit (budgétaire)	Crédit (non budgétaire) au 23	Débit (non budgétaire) au 21	Solde débit au 23
BUDGET PRINCIPAL				
2016	5 365 788	0	0	92 733 212
2017	8 719 598	0	0	101 380 026
2018	14 505 989	1 565 939	0	112 441 009
2019	13 183 455	0	0	125 509 643
2020	5 887 970	0	0	131 395 041
Budget annexe « LOCATIONS D'IMMEUBLES »				

<i>Exercice</i>	Débit (budgétaire)	Crédit (non budgétaire) au 23	Débit (non budgétaire) au 21	Solde débit au 23
2016	1 583 609	0	0	12 080 586
2017	1 746 349	0	0	13 814 810
2018	4 307 764	0	0	18 119 822
2019	2 915 270	0	0	21 033 580
2020	2 032 689	0	0	23 066 269
Budget annexe « PORT DES PÊCHEURS »				
2016	31 066	0	0	223 319
2017	0	0	0	223 319
2018	11 313	0	0	234 632
2019	19 072	0	0	253 704
2020	0	0	0	253 704

Source : Les comptes de gestion

Sur la période contrôlée, aucun transfert d'immobilisations en cours achevées vers le compte 21 n'a été effectué. Le stock des travaux en cours enregistré au compte 23 va croissant tout au long de la période, tant sur le budget principal que sur les budgets annexes « locations d'immeubles » et « port des pêcheurs ».

Tableau n° 9 : Part des immobilisations en cours rapportées aux immobilisations nettes au 31 décembre 2019 – en €

<i>Budget</i>	Solde débiteur 21	Solde créditeur 281	Solde net des immobilisations (A)	Solde du 231 (B)	% (B/A)
<i>Budget principal</i>	227 402 828	24 177 124	203 225 704	125 509 643	61,8 %
<i>BA « locations d'immeubles »</i>	42 371 442	751 821	41 619 621	21 033 580	50,5 %
<i>BA « port des pêcheurs »</i>	1 136	0	1 136	253 704	22 340,6 %

Source : Les comptes de gestion

Concernant le budget principal, le stock d'immobilisations en cours au 31 décembre 2019 représente plus de dix années de dépenses d'équipement⁴³. Le transfert des immobilisations en cours n'est donc pas réalisé au fur et à mesure de leur achèvement.

⁴³ Moyenne annuelle sur la période 2016-2019 des dépenses d'équipement : 11,8 M€.

Les budgets annexes « locations d'immeubles » (jusqu'au 1^{er} janvier 2021) et « port des pêcheurs », en tant que SPIC, sont soumis au principe de l'amortissement obligatoire : la conservation d'immobilisations achevées sur des comptes d'immobilisations en cours revêt donc un enjeu de fiabilité des comptes. Leur absence d'intégration au compte 21 lorsqu'elles sont achevées fausse la sincérité du bilan et du compte de résultat. En effet, le champ d'application de l'amortissement s'applique à l'ensemble des immobilisations du service, et, selon l'instruction comptable M4, « *commence à la date de début de consommation des avantages économiques qui lui sont attachés, qui correspond à sa date de mise en service (application du prorata temporis)* ».

La chambre régionale des comptes rappelle donc à la commune de procéder à un apurement régulier des écritures comptables relatives aux immobilisations en cours achevées. À cette fin, l'ordonnatrice et le comptable, sous la responsabilité conjointe desquels s'opère le traitement des immobilisations en cours, devraient se rapprocher, ce à quoi l'ordonnatrice s'est engagée, la première autorisant le transfert au compte d'imputation définitive et le second enregistrant dans ses écritures ce transfert.

Recommandation n° 6 : Procéder à un apurement régulier des écritures comptables relatives aux immobilisations en cours achevées.

3.1.5 Le provisionnement

Conformément à l'article R. 2321-2 du CGCT, pris pour l'application du 29° de l'article L. 2321-2 du même code, une provision doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, dès l'ouverture d'une procédure collective ou lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public. En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

La commune procède à une évaluation régulière du risque encouru au titre des contentieux en cours susceptibles d'entraîner une charge pour la collectivité, en tenant compte, d'une part, de certaines décisions juridictionnelles de première instance rendues en sa faveur et, d'autre part, de l'assurance souscrite pour la couverture du risque lié à tout accident survenant sur ses propriétés ou le domaine public. En revanche, la commune ne provisionne pas d'autres risques et charges.

Or, l'analyse des restes à recouvrer met en exergue des créances impayées pour lesquelles un risque de non-recouvrement apparaît. Dans la mesure où elles présentent des risques avérés d'irrecouvrabilité, ces créances auraient dû faire l'objet d'un transfert au compte 4161 « Créances douteuses » et y être maintenues jusqu'à leur encaissement ou la constatation de leur irrecouvrabilité résultant d'une décision d'admission en non-valeur⁴⁴. En parallèle, la collectivité devait effectuer le provisionnement pour dépréciation des comptes de tiers (compte 49)⁴⁵, ce qui n'est jamais arrivé sur la période. La mise en œuvre de ce dispositif implique une collaboration étroite des services de l'ordonnatrice et du comptable visant à analyser les chances de recouvrement des créances, ce dont la première a pris bonne note.

⁴⁴ Instruction budgétaire et comptable M14 – Tome 1 « Le cadre comptable ».

⁴⁵ Guide du traitement budgétaire et comptable des créances irrecouvrables et des indus, octobre 2012.

En outre, la commune met en œuvre un dispositif de compte épargne-temps (CET) pour lequel elle ne procède à aucun provisionnement, pourtant obligatoire⁴⁶. En effet, les jours de congés inscrits sur les CET constituent une charge potentielle devant être retracée en comptabilité. La prise de ces jours sous la forme de congés représente un coût supporté par la commune (personnels de remplacement, report des activités...) et les délibérations régissant les CET autorisent leur indemnisation ou leur prise en considération au titre du régime de retraite additionnel de la fonction publique, sans considérer le risque de décès d'un agent dont le CET serait alors liquidé au bénéfice de ses ayants droit. Avec 7 923 jours de CET accumulés au 31 décembre 2019, la charge potentielle liée à leur indemnisation s'élèverait à près de 700 000 € (cf. *infra*, 6.3.2). L'ordonnatrice a répondu que la provision à constituer tiendrait compte de ce que l'indemnisation de ces jours n'est possible qu'au-delà des 20 premiers stockés. La chambre rappelle toutefois que le provisionnement n'est pas seulement destiné à anticiper la charge liée à cette indemnisation mais vise, plus généralement, à tenir compte de l'ensemble du coût supporté par la commune du fait de l'utilisation de ces jours, notamment lors de remplacements de personnels absents.

La commune doit donc constituer des provisions tenant compte des dépréciations des comptes de tiers et des jours stockés sur les CET.

Recommandation n° 7 : Constituer des provisions tenant compte des dépréciations des comptes de tiers et des jours stockés sur les comptes épargne-temps.

3.1.6 Conclusion

La fiabilité des comptes de la commune, qui n'est pas remise en cause à l'issue du contrôle de la chambre régionale des comptes, se trouverait confortée par un apurement régulier du stock des immobilisations en cours achevées, lequel revêt une importance particulière pour la sincérité du bilan et du compte de résultat des budgets de SPIC, soumis au principe de l'amortissement obligatoire, ainsi que par le provisionnement des dépréciations des comptes de tiers et des jours stockés sur les CET. L'ordonnatrice, qui a pris bonne note des observations de la chambre sur le provisionnement, s'est formellement engagée à procéder à l'apurement régulier du stock des immobilisations en cours.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

La commune a géré, depuis 2016, six budgets annexes, dont un a été clos en 2018, en raison du transfert de la compétence de distribution de l'eau potable à la CAPB.

La présente analyse financière couvrant la période 2016-2020 a été effectuée à partir des informations issues des comptes de gestion retraitées par le logiciel « Anafi », complétées par des données des comptes administratifs et des informations fournies par la collectivité. Elle s'est

⁴⁶ En application du 1 du chapitre 2 du titre 1 du tome 1 de l'instruction budgétaire et comptable M14 (compte 15).

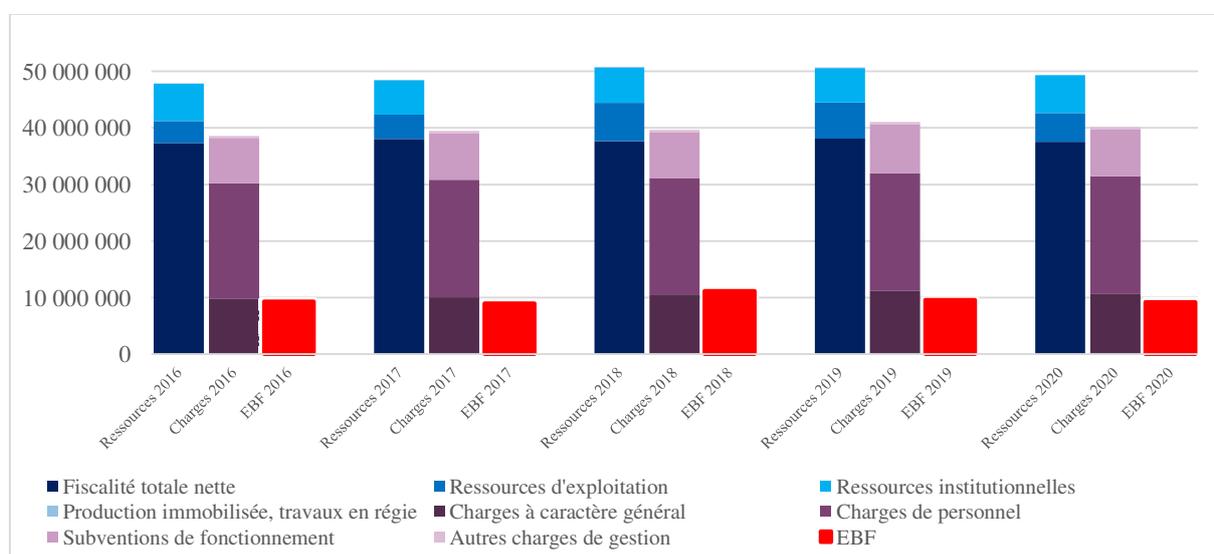
concentrée sur le budget principal et le budget annexe « locations d'immeubles », soit 96 % des recettes de fonctionnement de l'ensemble.

4.1 Le budget principal

4.1.1 La situation financière globale

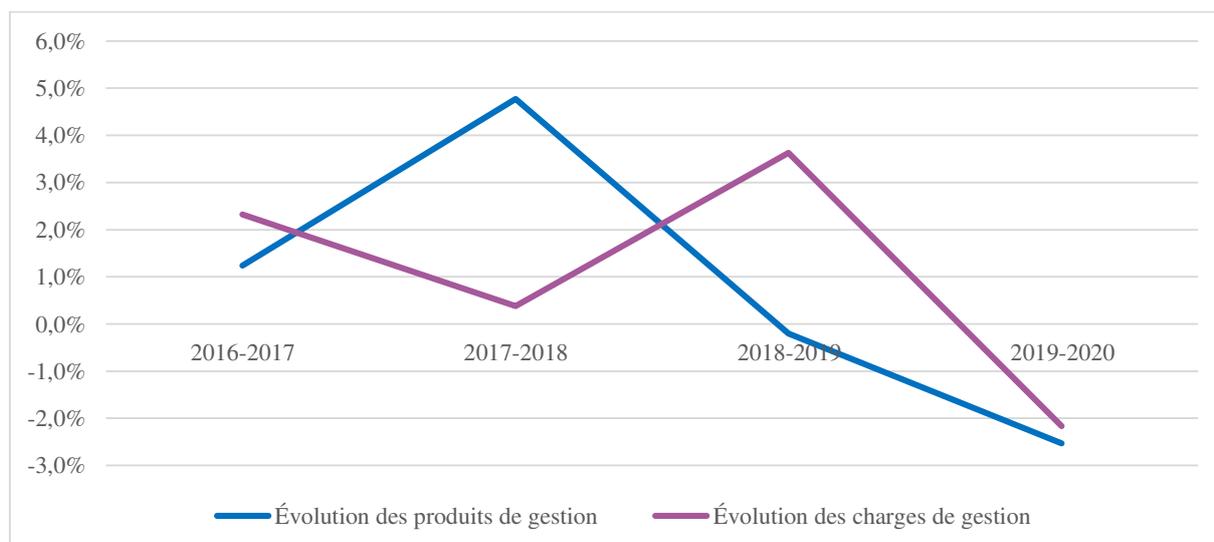
Les données financières sont détaillées en annexes concernant la section de fonctionnement (Cf. annexe n° 1) et la section d'investissement (Cf. annexe n° 2).

Graphique n° 2 : Formation de l'excédent brut de fonctionnement (2016-2020) – en €



Source : Chambre régionale des comptes (CRC), d'après les comptes de gestion

Entre 2016 et 2019, la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la commune a progressé (+ 2,7 % en moyenne annuelle), représentant constamment plus de 15 % des produits de gestion. Cette situation n'est qu'en partie le résultat de l'augmentation de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), modérée sur cette période (+ 1,1 %), le dynamisme des charges (+ 2,1 %) étant légèrement plus marqué que celui des produits de gestion (+ 1,9 %). La tendance n'est toutefois pas linéaire, un « effet ciseau » apparaissant à partir de 2018.

Graphique n° 3 : Évolution annuelle des produits et charges de gestion (2016-2020)

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

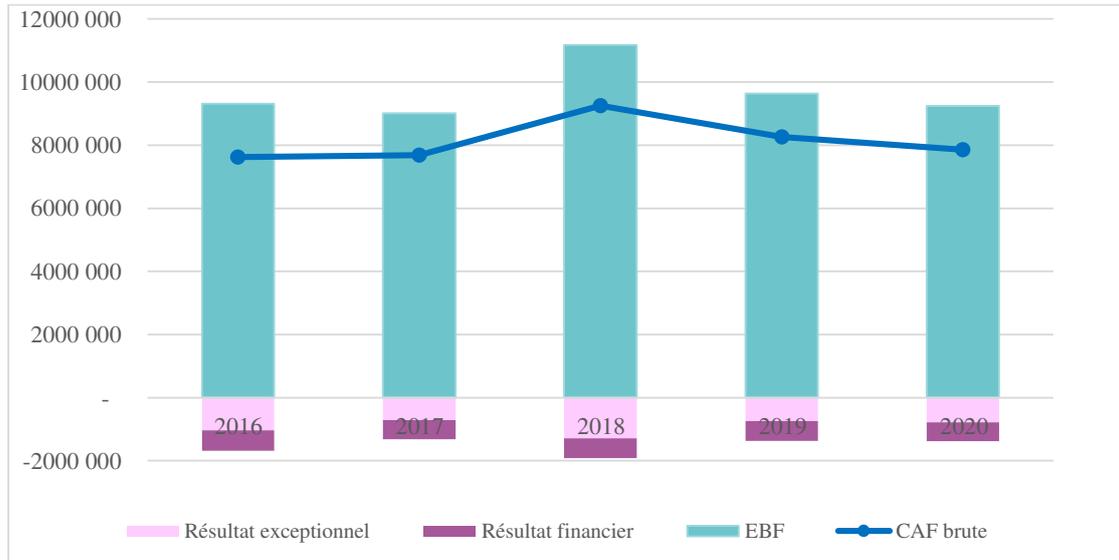
Les produits de gestion sont portés par une forte croissance des ressources d'exploitation (+ 18,2 %), alors que la progression des charges s'explique par la hausse de celles à caractère général (+ 4,5 %) et des subventions de fonctionnement (+ 3,1 %), les charges de personnel restant contenues (+ 0,6 %).

L'épargne brute (229 €/hab.) et nette (124 €/hab.) se situe dans la moyenne observée, en 2019, dans les autres communes touristiques du littoral maritime de la même strate⁴⁷ (respectivement 231 €/hab. et 121 €/hab.). Percevant plus de recettes de fonctionnement (1 404 €/hab. contre 1 304 €/hab. en moyenne), Biarritz dépense davantage (1 137 €/hab. contre 1 074 €/hab. en moyenne), non pas en personnel (576 €/hab. contre 606 €/hab. en moyenne) mais en achats et charges externes (340 €/hab. contre 262 €/hab. en moyenne) et en subventions (240 €/hab. contre 146 €/hab. en moyenne).

L'année 2020, marquée par la crise sanitaire, voit la CAF brute chuter (- 4,9 %), conséquence directe de la baisse de l'EBF (- 4,1 %), affecté par le repli légèrement plus prononcé des produits (- 2,5 %) que des charges de gestion (- 2,2 %), à la suite notamment d'une diminution notable des ressources d'exploitation (- 20,4 %).

⁴⁷ Direction générale des collectivités locales (DGCL, *Les finances des communes en 2019*, p. 26 (communes de 20 000 à moins de 50 000 habitants, en €/habitant « DGF »). Pour permettre les comparaisons, la population retenue est celle utilisée pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (population au sens de l'Insee + résidences secondaires + places de caravanes), soit 36 081 habitants en 2019, et les ratios étudiés les mêmes que ceux de la DGCL.

Graphique n° 4 : Constitution et évolution de la CAF brute (2016-2020) – en €

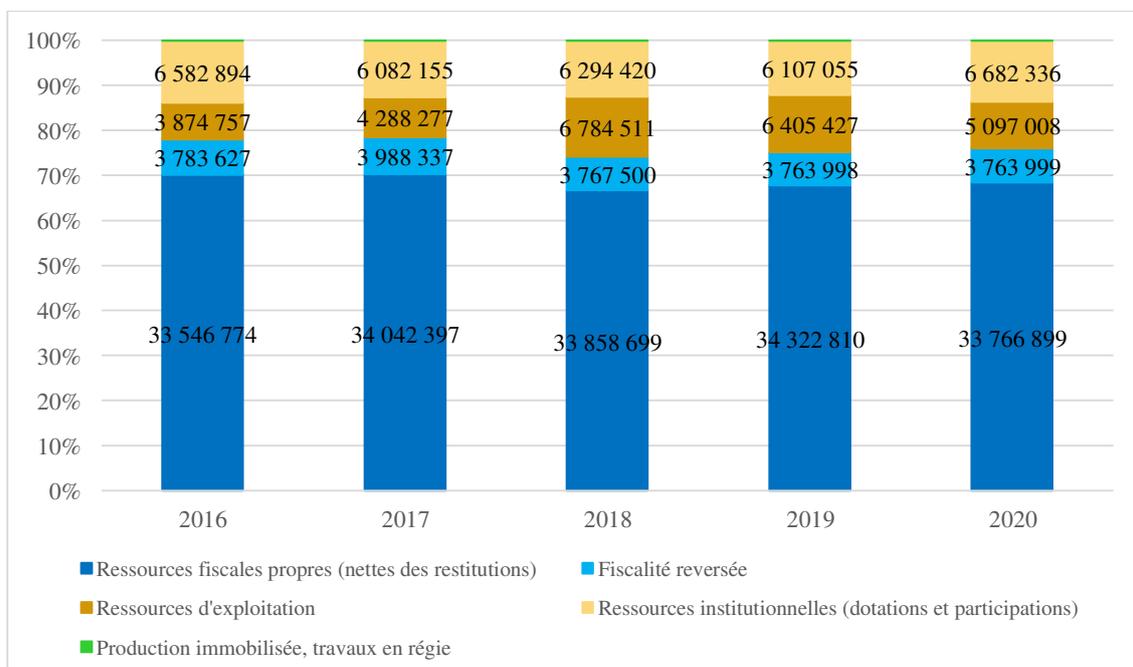


Source : CRC, d'après les comptes de gestion

4.1.2 L'évolution des produits de gestion

La structure des produits de gestion est relativement stable, sous réserve du recul de la part des ressources fiscales propres, qui en représentent les deux-tiers, au profit des ressources d'exploitation, en particulier en 2018 et 2019.

Graphique n° 5 : Structure des produits de gestion (2016-2020) – en €



Source : CRC, d'après Anafi

4.1.2.1 Les ressources fiscales propres

La progression des ressources fiscales est limitée (+ 0,8 % en moyenne annuelle entre 2016 et 2019, + 0,2 % avec 2020), malgré la croissance du produit des impôts locaux et le dynamisme du marché foncier local, qui a porté à un niveau élevé les ressources tirées des droits de mutation à titre onéreux (4 M€ en 2020, contre 2,8 M€ en 2016).

Le produit des taxes « ménages »⁴⁸ progresse sous l'effet des bases et de la majoration, à compter de 2015, de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, les taux d'imposition communaux ayant été abaissés en 2017 à la suite de l'intégration de la commune à la CAPB (cf. *infra*, 5.7). La création de cette dernière s'est en effet accompagnée de l'application, sur l'ensemble de son territoire, de taux d'imposition communautaires uniques ayant engendré une hausse des taux intercommunaux appliqués à Biarritz par rapport à 2016, compensée, afin de garantir la neutralité fiscale de l'opération, par la baisse des taux communaux, le moins perçu par la commune étant rattrapé par l'attribution de compensation (AC).

Le taux d'effort fiscal⁴⁹ de la ville, supérieur à un et à la moyenne de la strate démographique, révèle des marges de manœuvre contraintes, *a fortiori* avec la suppression progressive, d'ici à 2023, de la taxe d'habitation sur les résidences principales, en contrepartie de laquelle la commune se voit affecter, à compter de 2021, la part départementale de la taxe foncière sur le bâti.

Dans le même temps, les recettes issues des taxes sur les activités de service et le domaine ont chuté, en particulier sur le compte 7337 « Droits de stationnement ». La baisse observée à partir de 2018 (- 1,2 M€ par rapport à 2017) coïncide avec l'instauration par la ville du forfait post-stationnement, redevance d'occupation du domaine public dont les produits relèvent des ressources d'exploitation. Pour l'année 2020, ces recettes subissent les conséquences de la crise sanitaire, avec le repli marqué du rendement de la taxe de séjour et du prélèvement sur les produits des jeux, divisé par deux par rapport à 2019.

4.1.2.2 Les ressources institutionnelles

Deuxième composante des produits de gestion, les ressources institutionnelles reculent modérément (- 2,5 % en moyenne annuelle jusqu'en 2019, + 0,4 % en incluant 2020) : la forte réduction de la dotation globale de fonctionnement est en partie compensée par la forte progression des « autres attributions et participations », qui correspondent à la compensation par l'État des diverses pertes d'imposition à la suite de ses décisions.

⁴⁸ Taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés bâties.

⁴⁹ Selon l'article L. 2334-5 du CGCT, l'effort fiscal d'une commune est le rapport entre :

- au numérateur, la somme des produits perçus au titre des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, de la TH et de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFPNB) par la commune ainsi que, le cas échéant, par l'EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient ;
- au dénominateur, un potentiel fiscal dit « trois taxes » correspondant à « la somme du produit déterminé par l'application aux bases communales de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ainsi que du produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu par la commune et les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de cette dernière ».

4.1.2.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation évoluent très favorablement (+ 7,1 % en moyenne annuelle), en particulier avant la crise sanitaire (+ 2,5 M€ entre 2016 et 2019). C'est principalement la conséquence :

- du transfert dans ces ressources, en 2018, des redevances perçues pour le stationnement de surface, au moment de l'instauration du forfait « post-stationnement », qui a généré un surcroît de ressources d'1 M€ par an en moyenne, grâce à l'augmentation du nombre d'horodateurs et à une surveillance accrue des zones de stationnement ;
- dans une moindre mesure, de la progression, jusqu'en 2019, des revenus des immeubles (+ 488 000 €) et du produit des redevances perçues sur les fermiers et concessionnaires (+ 212 000 €).

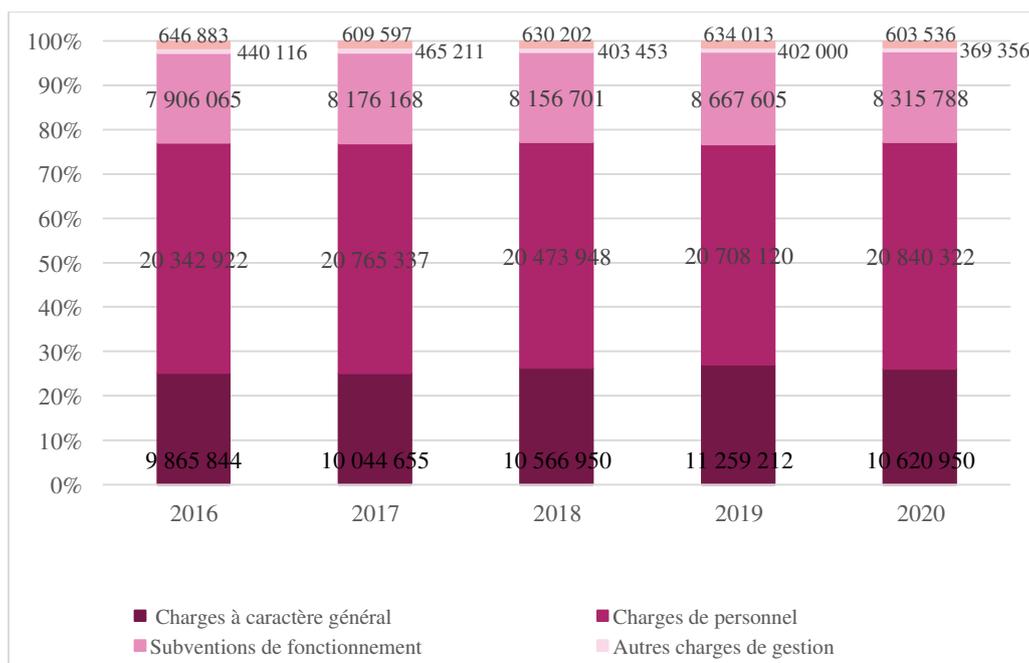
4.1.2.4 La fiscalité reversée

Les ressources tirées de la fiscalité reversée (3,8 M€ environ/an), constituées quasi-exclusivement de l'attribution de compensation versée par la CAPB, sont relativement stables (- 20 000 €) (cf. *infra*, 5.7.3).

4.1.3 L'évolution des charges de gestion

Parmi les composantes des charges de gestion, le poids des dépenses de personnel a décliné jusqu'en 2019, pour représenter moins de 50 % du total, alors que celui des charges à caractère général et, dans une moindre mesure, des subventions de fonctionnement, progresse.

Graphique n° 6 : Structure des produits de gestion (2016-2020) – en €



Source : CRC, d'après Anafi

4.1.3.1 Les charges de personnel

Première composante des charges courantes, les charges de personnel ont été contenues (+ 0,6 % en moyenne annuelle), augmentant de 426 000 € jusqu'en 2019 (+ 544 000 € sur l'ensemble de la période).

Les effectifs ayant nettement baissé (cf. *infra*, 6.2), la légère hausse observée s'explique principalement par la progression des rémunérations brutes du personnel titulaire, qui en constituent la part majoritaire (+ 600 000 € entre 2016 et 2019), en lien avec la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) à compter de 2017 et le glissement-vieillesse-technicité (avancements, promotions, réussites à des concours...). D'autres charges ont baissé dans le même temps, en particulier les rémunérations du personnel non titulaire (- 183 000 €) et du personnel externe (- 99 000 €).

4.1.3.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, deuxième composante des charges de gestion, connaissent la progression annuelle moyenne la plus forte entre 2016 et 2019 (+ 4,5 %), occasionnant un surcroît de dépenses d'1,4 M€ au total. L'année 2020 présente un repli au niveau – déjà élevé – de 2018. Les contrats de prestations de services avec des entreprises expliquent l'essentiel de cette progression (+ 1,2 M€), dont plus de la moitié est imputable à la rémunération du prestataire extérieur chargé de la gestion du contrôle et du recouvrement du stationnement. Par ailleurs, Biarritz rembourse chaque année environ 500 000 € au syndicat des mobilités au titre de sa participation⁵⁰ à la gratuité des navettes mises à la disposition sur la commune.

4.1.3.3 Les subventions de fonctionnement

Troisième composante des charges de gestion, les subventions de fonctionnement sont à un niveau structurellement élevé, compte tenu de l'importance des dépenses d'intervention en faveur des personnes de droit privé, en particulier aux secteurs culturel et sportif (cf. *supra*, 2.1.2), et du centre communal d'action sociale (CCAS). Elles augmentent dans d'importantes proportions (+ 4,5 % en moyenne annuelle jusqu'en 2019, soit + 762 000 € jusqu'en 2019, + 410 000 € avec 2020), conséquence directe de la forte augmentation de la participation de la ville à l'office de tourisme communal.

4.1.3.4 Les autres charges

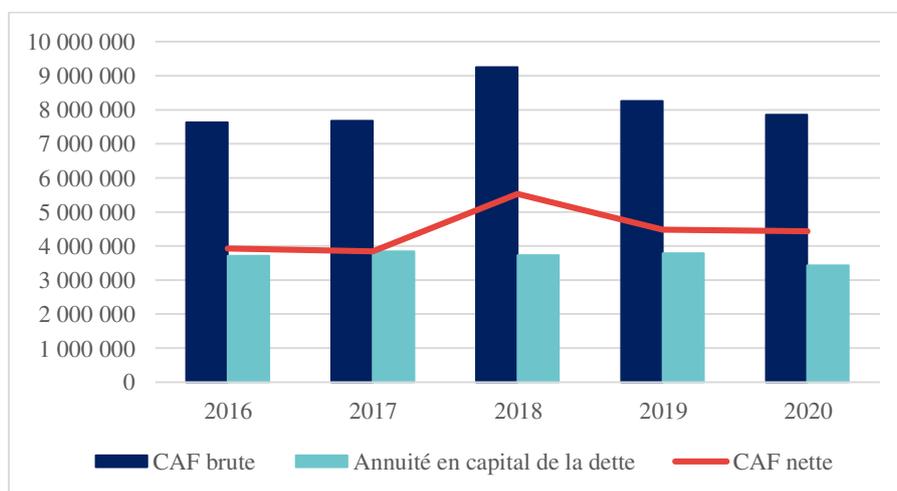
Les autres charges de gestion, hors charges d'intérêts, sont en recul depuis 2017, et pour tous les postes, à l'exception des indemnités des élus.

⁵⁰ À hauteur de 25 % pour les navettes centre-ville et Côte des basques et de 100 % pour la navette Saint-Charles.

4.1.4 Les investissements et leur financement

4.1.4.1 La capacité d'autofinancement (CAF)

Graphique n° 7 : Évolution de la CAF et de l'annuité d'emprunt (2016-2020) – en €



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

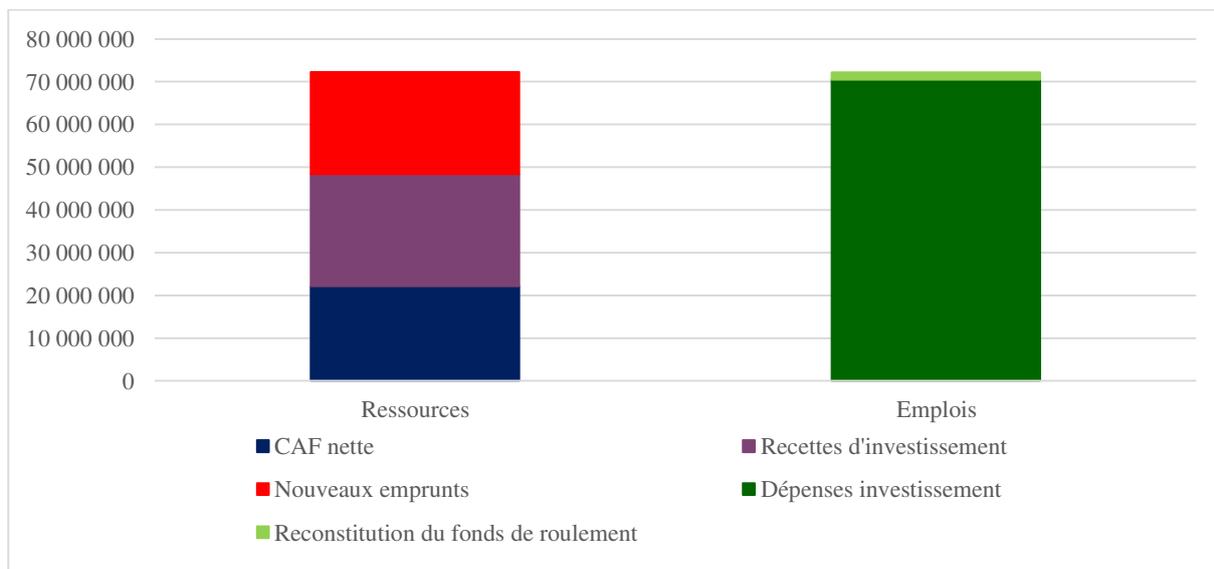
Le taux de couverture des dépenses d'investissement par l'épargne brute tirée de la section de fonctionnement est, sur la période contrôlée, de 58 %. En conséquence, un peu plus de la moitié des investissements réalisés sur cette période a été autofinancé. Avec une annuité de remboursement du capital de la dette stabilisée, entre 2016 et 2019, autour de 3,7 M€ par an, la ville a disposé d'une CAF nette annuelle moyenne de 4,4 M€. Il en est résulté, sur cette période, une épargne nette cumulée de 17,8 M€ (22,2 M€ avec 2020), auxquels se sont ajoutés 19,7 M€ (26,2 M€ avec 2020) de ressources externes d'investissement (fonds de compensation de la TVA, subventions d'investissement, amendes de police, taxes locales d'équipement et d'aménagement...), dont un tiers est constitué de produits de cession. En 2018, ces produits ont atteint 3,5 M€, avec la cession, pour un montant de 3,2 M€, d'une parcelle à l'Office 64 de l'habitat en vue de réaliser des logements locatifs sociaux.

Jusqu'en 2019, le financement propre disponible de 37,5 M€, a été insuffisant pour financer le niveau élevé des dépenses (47,2 M€) et subventions (9,4 M€) d'équipement. Le besoin en financement cumulé de la ville sur cette période, après prise en compte des prises de participation au sein de la Socomix et des opérations de portage foncier menées pour son compte par l'EPFL (2,2 M€), s'est établi à près de 21,3 M€. Il a été couvert par le recours à de nouveaux emprunts, pour 16,4 M€, et le prélèvement de 4,9 M€ sur le fonds de roulement.

En incluant 2020, le besoin de financement cumulé s'est établi à près de 22 M€⁵¹, pour un total de 23,9 M€ de nouveaux emprunts, cette année ayant été marquée par un nouveau prêt de 7,5 M€, dont une large partie a servi à reconstituer le fonds de roulement fortement mobilisé, les années précédentes, pour financer les investissements.

⁵¹ Compte tenu des 48,4 M€ de financement propre disponible, des 65,4 M€ de dépenses ou subventions d'équipement et des 5,1 M€ liés aux investissements financiers et aux opérations de portage foncier.

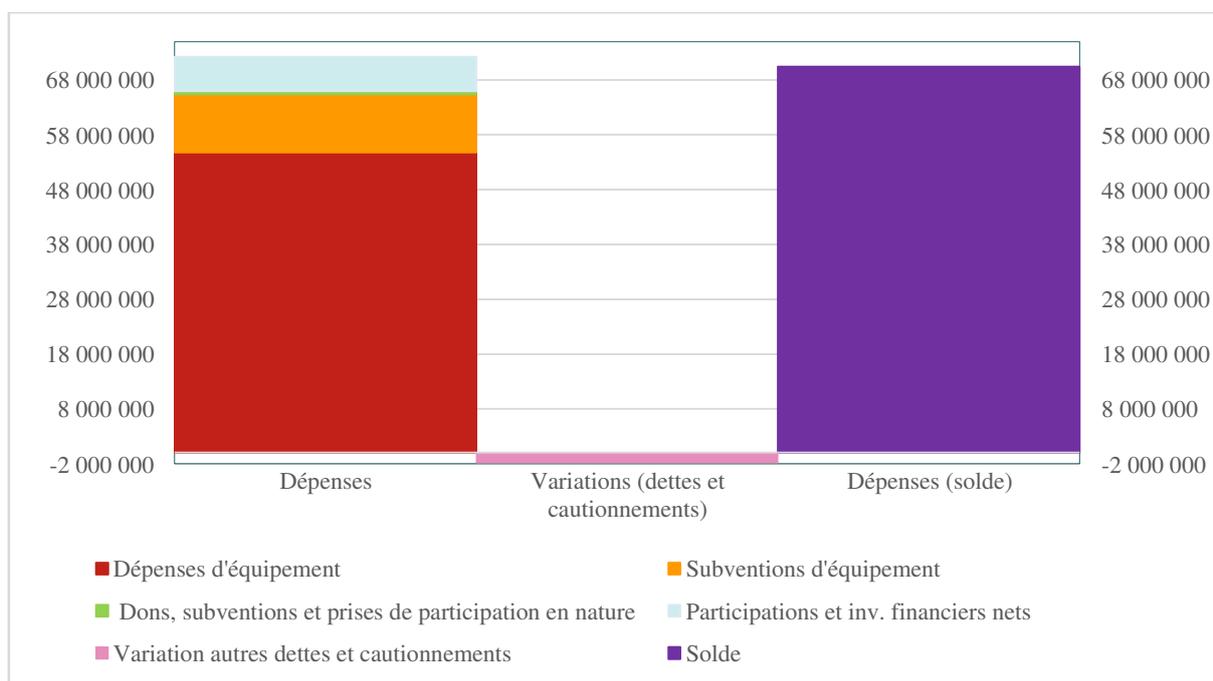
Graphique n° 8 : Structure de financement des dépenses d'investissement (2017-2020) – en €



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

4.1.4.2 Les dépenses d'équipement

Graphique n° 9 : Structure des dépenses d'investissement cumulées (2016-2020) – en €



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La ville de Biarritz mène une politique d'investissement soutenue, que traduit une moyenne annuelle de dépenses d'équipement entre 2016 et 2019 de 12,7 M€, avec un pic de plus de 15 M€ en 2019. Si, cette même année, cet effort représente 352 €/hab., soit un niveau inférieur à celui des communes touristiques du littoral maritime relevant de la même strate (381 €/hab.), celui consenti au titre des subventions d'équipement apparaît comme étant nettement supérieur à celui de ces mêmes communes de la strate (2,3 M€ sur cette période, soit 65 €/hab. pour Biarritz contre 32 €/hab. en moyenne)⁵².

La ville de Biarritz n'a pas recours à la technique des autorisations de programme et des crédits de paiement ni ne suit ses investissements par opération, ce qui ne facilite pas l'information délivrée sur ces derniers. Ces instruments lui permettraient pourtant de mieux mettre en œuvre son programme pluriannuel des investissements et faciliteraient la planification du financement de ce programme, d'autant que la commune envisage de maintenir à un niveau élevé son effort d'investissement dans les années à venir (20 M€/an, dont 16 M€ de dépenses d'équipement, d'après le ROB pour 2021), avec notamment le projet d'aménagement de la zone d'Aguiléra.

4.1.5 L'endettement et la capacité de désendettement

L'encours de dette est en progression de 2 M€ entre 2016 et 2019. En incluant 2020, il augmente de 6,9 M€. Au 31 décembre 2019, l'encours de dette de la commune s'élevait à 39,8 M€, soit 1 104 €/hab., un niveau légèrement inférieur à celui des communes touristiques du littoral maritime de la même strate (1 125 €/hab.)⁵³, avant toutefois qu'il ne monte à 44,7 M€ en 2020.

Le niveau d'endettement du budget principal au 31 décembre de chaque année n'a jamais dépassé le seuil « critique » de 12 années de CAF brute⁵⁴ et s'est établi à 5,7 années en 2020, soit un niveau très satisfaisant et relativement stable. L'examen des emprunts, comme de ceux pour lesquels elle s'est portée garante, tels qu'ils figurent en annexe des comptes administratifs, n'a pas mis en évidence de risque particulier.

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

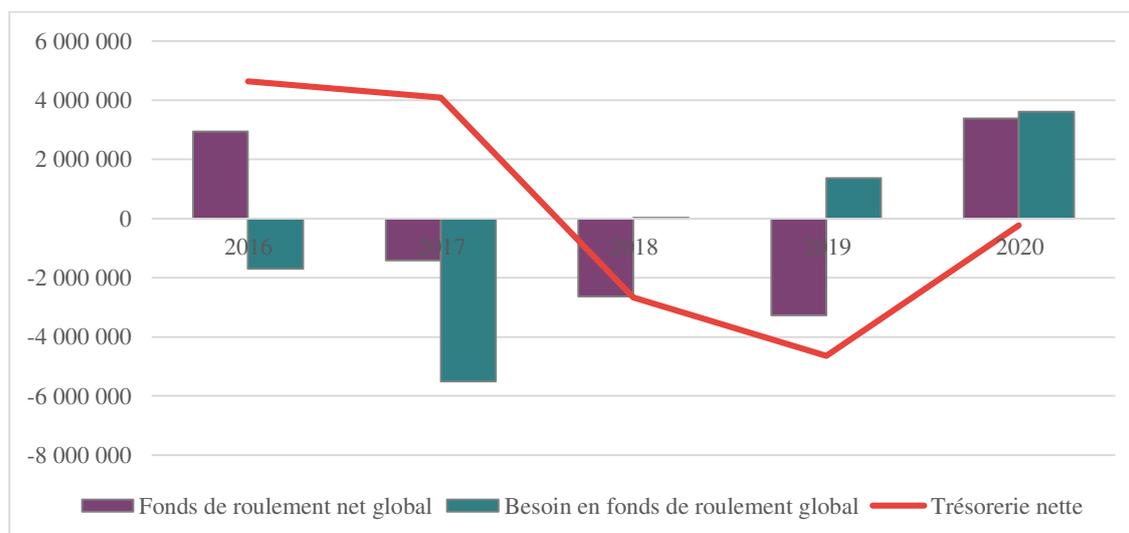
Les données détaillées figurent en annexes, pour le fonds de roulement (Cf. annexe n° 3) ainsi que pour le besoin en fonds de roulement (Cf. annexe n° 4).

⁵² DGCL, *Les finances des communes en 2019*, p. 26 (communes de 20 000 à moins de 50 000 habitants, en €/habitant « DGF »). Pour permettre les comparaisons, la population retenue est celle utilisée pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (population au sens de l'Insee + résidences secondaires + places de caravanes), soit 36 081 habitants en 2019, et les dépenses d'équipement sont les mêmes que celles sélectionnées par la DGCL dans son étude précitée.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ Seuil fixé, pour les communes soumises aux « contrats de Cahors », par l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Graphique n° 10 : Constitution de la trésorerie (2017-2020) – en €



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

4.1.6.1 Le fonds de roulement

Le fonds de roulement, c'est-à-dire les ressources dont la commune dispose à moyen et long termes pour financer son fonctionnement courant, est négatif entre 2017 et 2019, ne cessant de se dégrader sur cette période (- 6,2 M€ en cumulé). Ce déséquilibre provient de la progression plus forte des emplois (+ 44,3 M€) par rapport aux ressources (+ 38,1 M€) de long terme, sous l'effet de l'effort soutenu d'investissement durant ces années, comme en témoigne la dynamique des immobilisations nettes et en cours essentiellement imputable à l'évolution des subventions d'équipement et des participations au capital de SEM.

En raison d'un niveau préoccupant en 2019, conséquence de son intense mobilisation pour le financement de ses investissements, la ville a dû contracter, en 2020, un prêt de 7,5 M€, dont 6,6 M€ ont servi à reconstituer son fonds de roulement. La dégradation constante de son niveau entre 2016 et 2019 résulte, selon l'ordonnatrice, de l'arrivée à échéance, à la fin de cette période, d'importants programmes d'investissement (thermes salins, érosion du littoral...), de la volonté de la précédente majorité de limiter strictement le recours à l'emprunt et de la sous-exécution des cessions foncières prévues au budget en raison de la multiplication des recours.

4.1.6.2 Le besoin en fonds de roulement

En 2016 et 2017, le cycle d'exploitation de la commune et les décalages de trésorerie qu'il induit ont permis à la ville de ne pas entamer ses ressources de long terme. Autrement dit, le volume de ses dettes à régler à l'égard de ses fournisseurs couvrait largement les créances, plus faibles, de ses redevables, comme en atteste le besoin en fonds de roulement global négatif durant ces deux années. À cela s'ajoute, ces deux années, le solde créditeur du compte de rattachement avec les budgets annexes, qui ont fait bénéficier le budget principal de leur trésorerie, à hauteur respectivement de 2 M€ et 4,4 M€. Le budget annexe « locations d'immeubles », qui ne dispose pas d'un compte au Trésor spécifique (cf. *supra*, 3.1.2), a apporté

plus de la moitié (3,6 M€) de ces 6,4 M€ de trésorerie, le reste de l'effort ayant été supporté par les budgets annexes de la ZAC Kléber (1,5 M€) et de l'alimentation en eau potable (1,3 M€).

La situation s'inverse en 2019, avec un besoin en fonds de roulement global qui devient nettement positif, sous l'effet notamment d'un encours fournisseur plus réduit et d'une créance d'exploitation d'1,1 M€.

4.1.6.3 La trésorerie

Dans ces conditions, la trésorerie de la ville est devenue négative à partir de 2018 (- 2,7 M€) pour plonger à - 4,6 M€ l'année suivante, ce qui a conduit cette dernière à souscrire des lignes de crédits de trésorerie ces deux années, de 7,7 M€ au total.

Ces crédits de trésorerie ont ainsi compensé un déséquilibre entre les ressources et les emplois de long terme de la collectivité, alors qu'ils devaient être destinés à lui permettre de faire face à un besoin ponctuel de disponibilités, résultant d'un décalage temporaire dans le temps entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes⁵⁵.

La chambre régionale des comptes rappelle que les crédits de trésorerie, à la différence des emprunts dont c'est l'objet, n'ont pas vocation à financer l'investissement et ne constituent ni des ressources budgétaires, ni des financements de long terme : ils ne sauraient donc se substituer aux emprunts pour couvrir, directement ou indirectement, des dépenses d'équipement.

4.2 Le budget annexe « locations d'immeubles »

4.2.1 L'exploitation

Année 2020 mise à part, la CAF brute du budget annexe est en progression constante sur la période contrôlée, son montant ayant été plus que multiplié par trois entre 2016 et 2019. En effet, les ressources d'exploitation ont été dynamiques sur cette période (+ 10,4 % en moyenne annuelle), grâce au chiffre d'affaires, tandis que les consommations intermédiaires (+ 0,5 % en moyenne annuelle) ont été contenues. Les « autres produits de gestion », constitués des revenus des immeubles non affectés aux activités professionnelles (redevances forfaitaires ou sur chiffre d'affaires pour l'occupation du domaine public au titre d'activités de restauration ou de stationnement payant) ont augmenté (+ 1,3 % en moyenne annuelle) pour s'établir à un niveau élevé, 2,5 M€ en moyenne annuelle jusqu'en 2019.

L'excédent brut d'exploitation, en nette hausse (en moyenne annuelle, + 12,2 % jusqu'en 2019, + 7,1 % en incluant 2020) est toutefois amputé par le poids des charges d'intérêts, qui représentent en moyenne chaque année près d'1 M€. Celles-ci procèdent principalement de la reprise par le budget annexe des deux emprunts, à taux fixe de 4,24 %, contractés pour financer l'opération « Biarritz Océan », à la suite de la résiliation en 2015 du contrat de partenariat (cf. *infra*, 2.3.2).

⁵⁵ Circulaire NOR/INT/B/89/007/C du 22 février 1989 relative aux concours financiers à court terme offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics.

4.2.2 L'investissement

L'essentiel du besoin de financement propre sur la période contrôlée procède de l'intégration au budget annexe de la dette résultant de l'opération « Biarritz Océan », dont le capital restant dû était de 22,7 M€ au 31 décembre 2015. Entre 2016 et 2020, le montant cumulé de l'annuité en capital de la dette à rembourser était équivalent à la CAF brute dégagée du cycle d'exploitation. Le niveau d'endettement qui en résulte, avec une capacité de désendettement de 34 années en moyenne sur les exercices 2017 à 2020, a conduit la ville, sur la même période, à limiter le recours à de nouveaux emprunts pour financer les dépenses d'équipement (13,9 M€), lesquelles ont été permises par un niveau élevé de subventions d'investissement (11,9 M€), en provenance principalement du budget principal de la commune.

4.3 Conclusion

La situation financière de la commune apparaît, à première vue, saine, compte tenu du niveau d'épargne brute qu'elle tire de son cycle de fonctionnement, lequel contribue au financement d'une politique d'investissement soutenue. L'importance de cette politique, appelée à demeurer à un niveau élevé, risque toutefois de conduire la commune, en l'état de ses ressources, notamment fiscales, à s'endetter de manière croissante, ce qui affectera sa capacité d'autofinancement nette.

Alors que le tourisme et le développement des infrastructures d'accueil constituent un moteur essentiel pour la commune, la crise sanitaire l'a exposée en 2020 sur le plan financier, en fragilisant ses ressources d'exploitation notamment.

Si la municipalité disposait, au 31 décembre 2020, d'une capacité de désendettement satisfaisante (5,7 années) et relativement stable au niveau de son budget principal, la chambre régionale des comptes relève que, en prenant en compte la dette consolidée, c'est-à-dire en ajoutant à l'encours du budget principal (44,66 M€) celui du budget annexe « locations d'immeubles » (25,58 M€), la capacité de désendettement de la commune serait, à la même date, sensiblement plus élevée (9,2 années), se rapprochant du seuil de risque de 12 années précédemment évoqué.

5 LES CONSÉQUENCES DE LA CRÉATION DE LA CAPB

5.1 Un nouveau périmètre intercommunal contesté par la ville

Biarritz, auparavant membre de l'ACBA, appartient, depuis le 1^{er} janvier 2017, à la CAPB. Elle n'est pas, à proprement parler, la ville-centre de cette intercommunalité, dont le siège est à Bayonne. Elle en constitue l'un des pôles d'attraction, démographique et économique, mais aussi compte tenu de son rôle historique dans la construction d'une intercommunalité, dès 1972, avec la création du district BAB, devenu, en 1999, la communauté d'agglomération BAB puis, en 2011, l'ACBA.

À l'instar de trois (Boucau, Anglet et Bidard) des cinq communes membres de l'ACBA et à la différence de Bayonne, Biarritz s'était prononcée, en novembre 2015, contre le projet de schéma départemental de coopération intercommunale, dont l'intention était de tendre vers « *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* ». La ville considérait que la solution proposée par l'État en réponse au besoin de reconnaissance institutionnelle du Pays basque soulèverait des problèmes de gouvernance (conseil pléthorique, dilution de la représentation des communes de l'ACBA), de compétences (grande hétérogénéité, difficulté de définir l'intérêt communautaire) et de fiscalité (écarts de pression fiscale), qu'un regroupement des dix EPCI en trois ou cinq, fédérés autour d'un pôle métropolitain, permettrait de mieux surmonter. De même, elle s'était prononcée, en avril 2016, contre le projet d'arrêté de périmètre du futur EPCI à l'échelle du Pays basque. Le maire de la commune, M. Michel Veunac, privilégiait à la fusion proposée, « *solution précipitée et non aboutie soulevant des problèmes non résolus, notamment en matière de gouvernance de l'EPCI unique, de périmètre des compétences transférées (...) et de fiscalité* », un projet fédéral⁵⁶.

Ni l'ancienne ACBA, ni la nouvelle CAPB ne coïncident exactement avec le bassin de vie⁵⁷, l'aire urbaine⁵⁸ ou la zone d'emploi⁵⁹ de Bayonne, auxquels appartient Biarritz et dont les périmètres s'étendent, dans les Pyrénées-Atlantiques, au-delà du territoire de l'ancienne ACBA, et au sud du département des Landes. Bien que nettement plus étendu à l'Est que ne l'est ce bassin de vie, le nouveau périmètre intercommunal issu de la création de la CAPB n'a pas privé Biarritz d'un cadre pertinent pour la conception et la mise en œuvre des outils de planification stratégique en matière d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial et d'environnement. L'élaboration en cours d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays basque et du Seignanx, fusionnant notamment les SCoT, auparavant distincts, de l'agglomération de Bayonne et du sud des Landes, d'une part, et de l'agglomération du Sud Pays Basque, d'autre part, permettra même de disposer d'un cadre de référence plus cohérent pour le littoral et le rétro-littoral. La fusion a toutefois eu pour conséquence d'inclure dans le périmètre intercommunal des territoires relevant d'autres bassins de vie, d'aires urbaines ou de zones d'emploi et présentant des caractéristiques différentes de celles attachées à Biarritz et aux communes voisines.

⁵⁶ Compte-rendu du conseil municipal de la ville de Biarritz du 7 avril 2016.

⁵⁷ Au sens de l'Insee, le bassin de vie correspond au « *plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants* » (services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports, loisirs et culture, transports).

⁵⁸ Au sens de l'Insee, l'aire urbaine est « *un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci* ».

⁵⁹ Au sens de l'Insee, la zone d'emploi est « *un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts* ».

Carte n° 1 : Rayonnement géographique du bassin de vie (gauche) et de l'unité urbaine (droite) de Bayonne



Source : Présentation par la préfecture des Pyrénées-Atlantiques du schéma départemental de coopération intercommunale, mars 2016, annexes, pp. 56-57.

Interrogée sur le périmètre intercommunal, la maire de la commune, Mme Maïder Arostéguy, le juge inadapté au bassin de vie de l'agglomération, ce qui « *nécessite une adaptation des différents niveaux de collectivité et entraîne inévitablement une perte de confiance envers la gouvernance de l'intercommunalité* ». L'alternative à la situation actuelle, sans être formellement proposée à ce jour, serait, selon elle, la constitution d'un pôle métropolitain autour de trois intercommunalités correspondant aux provinces historiques du Pays basque français (le Labourd, la basse Navarre et la Soule).

5.2 Une représentation diluée dans les instances de gouvernance

La gouvernance de l'ancienne ACBA était structurée, de manière traditionnelle, autour de trois instances : le conseil communautaire, un bureau et 13 commissions thématiques. La CAPB est, quant à elle, organisée à deux niveaux, central et déconcentré, autour d'organes de gouvernance décisionnels, à caractère délibératif (conseils communautaire et permanent), exécutif (président et conseil exécutif) ou de co-gestion (commissions territoriales), et d'instances de co-construction (commissions thématiques, conférence des maires et Biltzar), au sein desquels la représentation de la commune de Biarritz a évolué.

Si le nombre de délégués biarrots au sein du conseil communautaire a progressé depuis la fusion des intercommunalités, passant de sept à l'ACBA à onze dans la CAPB, la présence de Biarritz dans cette instance est diluée dans un ensemble plus vaste, comptant aujourd'hui 232 élus contre 49 auparavant, et dont les critères de répartition favorisent les petites communes.

Tableau n° 10 : Évolution de la représentation de la commune de Biarritz au sein des instances de gouvernance centrales et déconcentrées de la CAPB

	2016 (pop. mun. : 25 306 habs.) ⁽¹⁾		2017 (pop. mun. : 24 993 habs.) ⁽²⁾		2020 (pop. mun. : 24 777 habs.) ⁽³⁾	
	Représentants communaux	Nombre total de membres	Représentants communaux	Nombre total de membres	Représentants communaux	Nombre total de membres
<i>Conseil communautaire</i>	7	33	11	233	11	232
<i>Taux de représentativité</i>	21,21 %		4,72 %		4,74 %	
<i>Bureau / Conseil permanent</i>	4	18	5	69	6	73
...dont président	0	1	0	1	0	1
dont vice-présidents	1	9	1	15	1	15
dont conseillers délégués	3	8	1	53	1	57
dont conseillers permanents	-	-	3		4	
<i>Conseil exécutif</i>	-	-	2	25	2	35
<i>Commissions thématiques</i>	44 sièges (30 élus)	195 sièges (118 élus)	13	398	14	470
dont conseillers communautaires	17 sièges (7 élus)	85 sièges (33 élus)	8	179	7	182
dont conseillers municipaux	27 sièges (23 élus)	110 sièges (85 élus)	5	219	7	288
<i>Commissions territoriales</i>	-	-	5	26	11	56

⁽¹⁾ La population municipale de référence était celle au 1^{er} janvier 2013.

⁽²⁾ La répartition des sièges en 2017 s'est fondée sur la population municipale au 1^{er} janvier 2016.

⁽³⁾ La répartition des sièges en 2020 s'est fondée sur la population municipale au 1^{er} janvier 2019.

Source : CAPB, d'après la liste des membres des conseils et commissions et les pactes de gouvernance

La représentation de la ville dans ces instances a mécaniquement chuté de 14,3 % à 4,7 % sur cette période, Biarritz représentant, à la création de la CAPB, 8,2 % de la population intercommunale, contre 21,1 % dans l'ancienne ACBA. Cette représentation a toutefois été confortée depuis la création de la CAPB, alors que la croissance de la population biarrote, modérée entre 2017 et 2021, était négative entre 2016 et 2019, années ayant servi de référence pour la répartition des sièges.

5.2.1 Au sein des instances délibératives et exécutives

5.2.1.1 Le conseil communautaire

Le conseil communautaire de l'ACBA comptait 33 sièges, dont sept pour Biarritz, troisième ville derrière Bayonne (11 sièges) et Anglet (neuf sièges) et devant Bidart et Boucau (trois sièges chacune). Biarritz occupait près de 21 % des sièges, soit un taux de représentativité très proche de la part relative de la population biarrote sur l'ensemble intercommunal (20,7 %).

À la création de la CAPB, le mode de répartition de droit commun⁶⁰ retenu pour la composition du conseil communautaire a conféré à Biarritz 11 des 233 sièges. Toutes les autres communes ont disposé d'un siège ou de deux, à l'exception de celles les plus peuplées : 22 pour Bayonne, 18 pour Anglet, sept pour Hendaye, six pour Saint-Jean-de-Luz, quatre pour Urrugne, trois pour Bidart, Boucau, Ciboure et Cambo-les-Bains. La représentation de la commune est demeurée inchangée pour la nouvelle mandature, la réduction à 232 du nombre total d'élus ayant été supportée par la commune d'Anglet, qui a perdu un siège.

Comparée à la part de la population biarrote dans l'ensemble intercommunal en 2021 (25 532 habitants sur 312 278, soit 8,2 %), la proportion de sièges détenus par la ville au sein du conseil communautaire (4,7 %) révèle un écart de représentation de 3,4 points. Avec un représentant pour 2 272 habitants en 2017 et 2 321 habitants en 2020, Biarritz figure parmi les communes, souvent proches du littoral, les plus pénalisées par ces critères de répartition, favorables à la représentation des petites communes de l'intérieur. 18^{ème} commune comptant le plus grand nombre d'habitants par conseiller à la création de la CAPB, Biarritz, « redescendue » au 23^{ème} rang en 2020, a toutefois vu sa représentation au conseil communautaire relativement préservée, le nombre de ses conseillers étant demeuré stable.

L'écart de représentation observé pour la commune se vérifie au niveau du périmètre de l'ancienne ACBA, dont les communes disposaient d'un total de 55 sièges (23,7 % de l'ensemble) alors qu'elles regroupaient, en 2021, 131 928 habitants (42,2 % de la population intercommunale), soit un écart de représentation de 18,5 points.

Seul un accord local préalable, adopté en application du 2^o du I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, aurait pu contribuer à corriger ces écarts de représentation, qui résultent toutefois de la stricte application des textes au moment de la création de la CAPB.

5.2.1.2 Le conseil permanent

La dilution de la représentation de la commune au sein du conseil communautaire de la CAPB pouvait être en partie compensée par la place occupée par ses élus dans le conseil permanent, instance d'orientation stratégique et de validation des arbitrages politiques sur les grands enjeux communautaires auquel le conseil communautaire a délégué une large partie de ses compétences.

Malgré la faiblesse de sa croissance démographique entre 2017 et 2020, Biarritz a vu sa représentation au conseil permanent de la CAPB confortée, à la faveur de son élargissement de 68 à 72 membres, motivé par le souci d'une représentation plus équitable des territoires et des populations. Cet élargissement a permis au pôle territorial de la Côte Basque-Adour, qui compte les communes les plus peuplées, de bénéficier de deux sièges supplémentaires, un pour Bayonne et l'autre pour Biarritz. Cette dernière dispose aujourd'hui de six sièges, occupés par des élus de la majorité.

Le conseil permanent est cependant présenté par certains élus référents des commissions territoriales qui y siègent comme une « *chambre d'enregistrement* » en raison, principalement,

⁶⁰ En application des II à V de l'article L. 5211-6-1 et de l'article L. 5211-6-2 du CGCT, les sièges ont été répartis en trois étapes : 72 sièges ont été répartis entre les communes selon le principe de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale ; un siège a été attribué aux communes n'ayant pu bénéficier de représentant à l'issue de l'étape précédente et 10 % des sièges issues des deux premières étapes ont été attribués aux communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

d'ordres du jour très chargés, fixés en amont des réunions et laissant peu de place au traitement de sujets supplémentaires. Le président de la CAPB 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, le président de la CAPB expliquant cette situation par le fait que les décisions faisaient l'objet de « *préparations concertées* ».

5.2.1.3 Le conseil exécutif

Sur le plan exécutif, le maire de Biarritz n'a exercé que durant une très brève période (mars 2016) et par intérim, les fonctions de président de l'ACBA, par la suite occupées par le maire d'Anglet jusqu'à la fusion au sein de la CAPB, présidée depuis sa création par le maire de Bayonne. L'ACBA n'était pas dotée d'un conseil exécutif.

La place de Biarritz au sein du conseil exécutif de la CAPB, composé de la présidence, des vice-présidences et des conseillers délégués, est demeurée inchangée, avec deux sièges (sa vice-présidence et le poste de conseiller délégué), malgré l'augmentation de 25 à 35 de l'effectif total de cette instance. Il est difficile d'apprécier le rôle de la commune dans cette instance, chargée de préparer les dossiers stratégiques des conseils permanent et communautaire mais dont la teneur des réunions n'est pas consignée dans un document. Pour sa maire, la participation actuelle de Biarritz à la gouvernance de la CAPB n'est pas satisfaisante au sein d'un « *exécutif surabondant* », peu propice au partage des décisions.

5.2.2 Au sein des instances de « co-gestion »

Les commissions territoriales, désignées pôles territoriaux entre 2017 et 2020, sont présentées par la CAPB comme des instances d'échanges et de débat dédiées à la vie du pôle (avis sur les politiques communautaires, vœux et recommandations, demande d'inscription à l'ordre du jour du conseil communautaire ou permanent de questions, sélection de projets territoriaux susceptibles de recevoir des fonds de concours, attribution de subventions pour l'animation de la vie locale...).

Entre 2017 et 2020, Biarritz détenait cinq des 31 sièges dont était pourvu le pôle territorial de la Côte Basque-Adour. Ce pôle, commission territoriale depuis 2020, compte aujourd'hui 56 membres, parmi lesquels 11 élus communautaires biarrots. L'absence de communication des travaux et des comptes rendus des réunions de ces instances, dont l'archivage est déconcentré au niveau de chaque responsable de pôle selon la CAPB, n'a toutefois pas permis à la chambre de déterminer les conséquences, sur la place de la commune dans la gouvernance intercommunale, de la progression de sa représentation en leur sein, plus importante que celle des autres membres de l'ACBA, Bayonne mise à part.

5.2.3 Au sein des instances de « co-construction »

Le nombre des commissions thématiques dont s'est doté le conseil communautaire de la CAPB a nettement progressé sur la période, passant de 12 en 2017 à 18 en 2020, pour un total de sièges augmentant de 398 à 470 élus. La représentation de Biarritz dans ces commissions, instances de dialogue et de concertation dépourvues de pouvoir de décision mais chargées

d'étudier les questions soumises au conseil communautaire, a peu évolué, 14 élus biarrots siégeant en leur sein, contre 13 sous la précédente mandature.

La création de la CAPB a été sans incidence directe sur la participation des élus de la ville de Biarritz aux autres instances présentées comme de « co-construction » par la CAPB. Il s'agit, d'une part, du Biltzar, plateforme associative de discussion réunissant l'ensemble des élus du Pays basque, qui préexistait à l'ACBA comme à la CAPB. Quant à la conférence des maires, dont la mise en place n'est obligatoire que depuis 2020, la maire de Biarritz considère que le « nombre très élevé de maires » la rend « inadapté[e] pour apporter des réponses efficaces aux difficultés réelles de la gouvernance ». Organisée en pré-ouverture des conseils communautaires, sa réunion n'est du reste prévue que pour examiner les modifications des documents réglementaires d'urbanisme.

5.3 Une information insuffisante des élus municipaux sur les affaires intercommunales

L'information des élus municipaux sur les affaires intercommunales n'est pas complète, les représentants de la commune au conseil communautaire ne rendant pas compte de leur activité devant le conseil municipal « *au moins deux fois par an* »⁶¹. Ce dernier, qui a examiné en 2016 le rapport d'activité de l'ACBA avant sa fusion au sein de la CAPB, n'a été destinataire, en 2018, que d'un rapport d'activité de cette dernière, celui pour l'année 2017, le seul établi à la date de la fin du contrôle. Il n'a pas été amené à se prononcer sur le rapport relatif aux mutualisations de services, susceptible de lui être transmis dans l'année suivant les élections municipales de 2020, la CAPB, qui n'était pas tenue de le faire, n'en ayant pas réalisé⁶².

5.4 Une relative continuité dans l'exercice des compétences

La création de la CAPB a eu un impact limité sur les compétences exercées par l'intercommunalité, la plupart d'entre elles ayant déjà été transférées à un niveau supra-communal (l'ACBA ou un syndicat mixte) avant la fusion, comme en atteste la relative stabilité de l'AC perçue par la commune depuis 2017 (cf. *supra*, 4.1.2.4) et exception faite des voiries d'intérêt communautaire.

5.4.1 De nombreuses compétences déjà exercées au niveau intercommunal

5.4.1.1 Des compétences « stratégiques » déjà portées par l'agglomération ou des syndicats mixtes

L'ACBA exerçait déjà l'essentiel des compétences dont s'est dotée la CAPB, en raison de leur caractère obligatoire pour les communautés d'agglomération (développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de

⁶¹ Article L. 5211-39 du même code.

⁶² Article L. 5211-39-1 du même code.

la ville, accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets ménagers...). Dans le champ des compétences alors optionnelles ou facultatives, l'ACBA s'était aussi déjà saisie de certaines actions en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie et d'une part résiduelle de la compétence relative aux équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, liée au développement de l'enseignement artistique et supérieur. De même, l'ACBA, qui réalisait déjà plusieurs missions dans ce domaine (suivi du déploiement du réseau de la fibre optique, définition et mise en œuvre d'un schéma directeur du très haut débit pour les zones d'activités, accompagnement des opérateurs de l'aménagement en matière de très haut débit...), s'était saisie, quelques mois avant la fusion, de la compétence relative à l'aménagement numérique du territoire que la CAPB, après l'avoir reprise, a transférée en 2018 au syndicat mixte départemental « LaFibre 64 ». Enfin, la gestion de la stratégie du trait de côte, qui revêt une importance particulière pour une commune littorale comme Biarritz, confrontée à l'érosion côtière, s'est également poursuivie entre les deux agglomérations (cf. *infra*, 5.5.1.2).

Pour le reste, le processus d'harmonisation des compétences mené par la CAPB a principalement eu pour effet d'étendre au reste du territoire communautaire nombre d'actions auparavant conduites par l'ACBA sur la commune de Biarritz ou par d'autres structures intercommunales dont Biarritz était membre. En matière culturelle, la prise des compétences en faveur de la langue et de la culture basques par la CAPB a conduit à la dissolution du syndicat intercommunal de soutien à la culture basque, auquel participait la ville, qui continue toutefois de mettre en œuvre ses propres actions dans ce domaine, avec le soutien de l'agglomération dans le cadre de sa politique d'aide à la création de services municipaux de la langue basque.

Ce processus a par ailleurs peu bouleversé, pour la commune et l'utilisateur, le fonctionnement des principaux services publics que sont l'assainissement, l'alimentation en eau potable et la gestion des déchets ménagers.

La prise de compétence par la CAPB dès 2018 de la gestion du « cycle de l'eau » (eau potable, assainissement, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi)...)⁶³, qui ne figurait pas parmi les compétences obligatoires d'une communauté d'agglomération à sa création, a eu peu d'incidence sur la commune de Biarritz, qui en avait déjà confié l'exercice à des instances supra-communales :

- l'ACBA agissait en matière d'assainissement collectif, de gestion des eaux pluviales urbaines, d'entretien des ouvrages hydrauliques des ruisseaux urbains et de stratégie de gestion des risques côtiers ;
- des syndicats mixtes intervenaient pour l'exercice des autres compétences en lien avec ce cycle, soit pour le compte de l'ACBA, soit pour celui de la ville, comme c'était le cas pour

⁶³ Cette notion, évoquée dans le rapport public du Conseil d'État de 2010 sur « L'eau et son droit », n'est pas définie mais se décline en deux cycles :

- le « petit cycle de l'eau », qui renvoie au cycle domestique de l'eau et aux compétences relatives à l'alimentation en eau potable, l'assainissement et la gestion des eaux pluviales urbaines ;
- le « grand cycle de l'eau », qui correspondrait 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 de la Gemapi (1° : 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°).

la production et l'alimentation en eau potable, qui n'avaient pas été transférées à l'intercommunalité et étaient exercées par le syndicat de production d'eau potable du Pays basque et sud des Landes – L'eau d'ici.

Les modes de gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement se sont poursuivis, le titulaire des DSP demeurant responsable de la relation de proximité avec les usagers, sans que ne soient observées ni une augmentation importante des tarifs, ni une dégradation sensible des indicateurs de qualité des réseaux⁶⁴. Le transfert en 2018 à la CAPB de la compétence relative à l'eau, la seule parmi celles précédemment mentionnées qui demeurait du ressort de la commune, s'est accompagné de la mise à disposition à titre gratuit des biens, équipements et services publics nécessaires à son exercice, à savoir, pour l'essentiel, les canalisations de distribution d'eau. La ville a par la suite clôturé le budget annexe de l'eau potable qu'elle gérait depuis 2009, après avoir acté le transfert du résultat comptable excédentaire, en investissement comme en exploitation, à la CAPB. Aucun transfert de personnel n'a toutefois été réalisé, la ville de Biarritz n'intervenant dans ce secteur géré en DSP que pour le suivi du programme de renouvellement du délégataire et des opérations sur les travaux à maîtrise d'ouvrage communale, à hauteur de 10 % d'un temps complet. La prise de compétence de l'agglomération s'est accompagnée d'une phase transitoire d'une année, durant laquelle la commune a continué d'en assurer la gestion en vertu d'une convention.

De même, la gestion des déchets ne relevait déjà plus de la ville avant la fusion, leur collecte étant auparavant assurée par l'ACBA, dont la mission a été poursuivie par la CAPB, et leur traitement relevant du syndicat mixte Bil Ta Garbi, comme c'est encore le cas. Aucune rupture dans la gestion de ce service public n'a été constatée par la commune, qui n'opère pas de collectes supplémentaires mais continue d'assurer, comme par le passé, la relation de proximité avec les usagers. La seule innovation résulte du transfert de la compétence relative aux déchets inertes des activités du bâtiment et des travaux publics à la CAPB, qui l'a confiée au même syndicat.

Enfin, Biarritz figure parmi les communes s'étant opposées⁶⁵ au transfert, de plein droit, des pouvoirs de police spéciale des maires afin de réglementer les activités liées à certaines compétences⁶⁶. Comme sur le reste du territoire communautaire, le maire conserve ses prérogatives pour la réglementation des aires d'accueil et terrains de passage des gens du voyage, la police de la circulation et du stationnement sur les voiries d'intérêt communautaire, la délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxi ainsi que la police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations. En revanche, seul le président de la CAPB exerce les pouvoirs de police spéciale associés aux compétences

⁶⁴ D'après les données mises en ligne sur le site de l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement, ne portant que sur la période 2017 à 2019, le coût global de l'eau et de l'assainissement collectif pour une facture de 120 m³ est ainsi passé de 4,05 €/m³ à 4,08/m³ (assainissement collectif : 2,38 €/m³ sur la période ; eau potable : 1,70 €/m³ en 2019 contre 1,67 €/m³ en 2017). Les niveaux de conformité de l'eau et des réseaux au regard de la réglementation (100 %) n'ont pas évolué sur la période, hors le cas de la performance des ouvrages d'épuration au regard de la police de l'eau, en baisse de six points. La connaissance et la gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable progresse, à la différence de l'assainissement collectif. Si le renouvellement des réseaux de collecte des eaux usées progresse, tel n'est pas le cas de celui des réseaux d'eau potable, dont le rendement baisse légèrement.

⁶⁵ Celles d'Anglet, de Bidart, d'Hendaye, de Larrau et de Saint-Jean-de-Luz s'y sont opposées en matière d'accueil des gens du voyage, de voirie et de stationnement, de stationnement des exploitants de taxis et d'habitat ; Biarritz a formulé son opposition seulement dans les domaines de la voirie et du stationnement, du stationnement des exploitants de taxis et de l'habitat.

⁶⁶ Ces transferts sont prévus au A du I de l'article L. 5211-9-2 du CGCT.

relatives à l'assainissement, d'une part, et à la collecte des déchets ménagers, d'autre part, sur le territoire de la commune, au transfert duquel le maire ne s'est pas opposé, à la différence d'autres municipalités⁶⁷.

5.4.1.2 Un élargissement des compétences (action sociale, équipements culturels et sportifs) sans réelle conséquence pour la ville

L'intervention de la CAPB en matière de services sociaux et d'équipements culturels ou sportifs, nouvelle par rapport à ce que faisait l'ACBA, a été globalement sans conséquence pour la ville, la nouvelle agglomération ayant fait le choix de n'intervenir dans ces domaines que là où les précédents EPCI le faisaient.

L'action sociale, dont ne s'était pas emparée l'ACBA, est l'exception la plus notable à cette relative stabilité. La prise de cette compétence par la CAPB à la fin de l'année 2017 n'a toutefois pas bouleversé le mode d'intervention de la commune dans ce domaine, compte tenu de la définition donnée à l'intérêt communautaire associé à son exercice. Avant la fusion, les services à la population dans le domaine social étaient principalement portés, sur la côte, par les communes, notamment en matière de petite enfance (crèches par exemple). Les services sociaux reconnus d'intérêt communautaire à la fin de l'année 2018 se sont limités, pour l'essentiel, à ceux préexistants à la création de la CAPB et le CCAS n'a pas vu ses modes d'intervention bouleversés par la création du centre intercommunal d'action sociale (CIAS) du Pays basque, fusionnant trois centres intercommunaux préexistants dont aucun ne se situait sur la Côte Basque-Adour. Font exception, pour Biarritz :

- l'hôtel social « Maison de Gilles », soutenu par la précédente agglomération et reconnu d'intérêt communautaire par la CAPB à la fin de l'année 2018 ;
- les permanences assurées sur la commune par la maison des adolescents Adoenia, à la suite de la reconnaissance, au même moment, de l'intérêt communautaire des démarches visant l'accompagnement des adolescents et la prévention.

Pour les mêmes raisons, la compétence retenue par la CAPB en matière d'équipements culturels et sportifs s'est inscrite dans le prolongement des choix opérés par les anciennes intercommunalités, dans l'attente de l'aboutissement de la réflexion sur les schémas de ces équipements. La création de la CAPB n'a donc entraîné, pour Biarritz, ni nouvelle communautarisation, ni restitution de structures ou de services. Est ainsi demeuré d'intérêt communautaire le centre des musiques actuelles Atabal, seul équipement biarrot à disposer de cette reconnaissance : ce centre appartenait auparavant à l'ACBA qui l'avait construit et en avait confié la gestion à la ville. Les autres structures ou politiques à caractère culturel ou sportif d'envergure de la commune ne sont pas d'intérêt communautaire, comme le centre chorégraphique national Malandain Ballet Biarritz, la salle de spectacle de la Gare du Midi, l'espace Bellevue, le casino municipal, la halle d'Iraty, les deux piscines (dont celle du Plan Cousut en rénovation) ou la médiathèque.

⁶⁷ Anglet, Bidart, Saint-Jean-de-Luz et Larrau en matière d'assainissement ; les mêmes communes et Bayonne pour ce qui concerne la collecte des déchets ménagers.

5.4.2 Le maintien de la compétence « tourisme » dans le giron communal

La promotion du tourisme est demeurée du ressort de la commune avant et après la création de la CAPB, au gré des évolutions législatives ayant affecté les modalités d'organisation de cette compétence pour les « stations classées de tourisme ».

La loi du 7 août 2015 précitée, dite « NOTRé », avait confié de plein droit aux EPCI à fiscalité propre la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme, en lieu et place des communes membres, sous réserve de la possibilité, pour les communes bénéficiant de ce statut et sur décision de l'EPCI, de maintenir des offices distincts. Ceux-ci, dont la zone de compétence géographique était limitée au territoire communal, devaient faire l'objet d'une gestion intercommunale (gouvernance et financement).

L'ACBA avait ainsi décidé de maintenir un office de tourisme intercommunal à compétence communale distinct sur le territoire de la commune de Biarritz, comme pour Bayonne, Bidart et Anglet. La transformation de l'office de tourisme préexistant en office intercommunal à compétence communale devait entraîner le transfert des charges afférentes à son fonctionnement, pour un montant évalué à 703 000 €, et la création d'un second office de tourisme, communal, pour l'exercice des missions commerciales, évènementielles et de tourisme d'affaires non transférées. En tout état de cause, la ville de Biarritz avait délibéré pour maintenir l'institution et la perception de la taxe de séjour à l'échelle communale, en application de l'article L. 5211-21 du CGCT.

Peu avant la création de la CAPB, la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne a toutefois permis aux communes érigées en « stations classées de tourisme », sur leur propre décision, de conserver la promotion du tourisme et d'extraire leur office de la gestion intercommunale. Biarritz s'est saisie de cette opportunité en décidant de conserver l'exercice de cette compétence le 28 décembre 2016.

La commune figure donc parmi les six (avec Anglet, Bayonne, Bidart, Cambo-les-Bains et Hendaye) qui, au sein de la CAPB, continuent de promouvoir le tourisme sur leur territoire, de disposer d'un office de tourisme municipal⁶⁸ et de percevoir une taxe de séjour propre, à la différence des 152 autres qui ont consenti à l'institution d'une taxe de séjour communautaire unique et de l'office de tourisme Pays basque.

Si la CAPB envisage de renforcer les synergies dans le domaine touristique et l'élaboration d'un projet touristique de territoire, la ville de Biarritz n'a pas fait état d'une volonté de rapprochement ou de mutualisation avec l'intercommunalité sur ce sujet, ni avec les communes voisines.

5.4.3 Un recul en matière de voirie d'intérêt communautaire

L'ancienne agglomération était compétente pour la création ou l'aménagement et l'entretien des voiries d'intérêt communautaire (VIC) – voies « *considérées comme structurantes et assurant une continuité et un maillage du réseau intercommunal* » – ainsi que des voies communales raccordant des sites communautaires (équipements, zones d'activités) à ces voiries.

⁶⁸ Parmi ces six communes, Bayonne se distingue toutefois, disposant d'un office de tourisme intercommunal à vocation communale.

Une certaine confusion régnait sur les modalités d'exercice de cette compétence du temps de l'ACBA⁶⁹. D'après la commune, aucun transfert de ces voies à l'agglomération n'a jamais été opéré. Les statuts de l'agglomération prévoyaient que sa compétence sur les 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* », sans toutefois que cette convention ait été 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 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 »⁷⁰, ainsi que les parcs de stationnement liés à la mobilité intermodale (parcs relais, parkings de covoiturage, etc.).

Elle avait également déclaré d'intérêt communautaire, pour une durée de six mois, les voies « *structurantes* » héritées de l'ACBA. Suivant l'orientation retenue par le passé, la CAPB avait choisi d'exercer sa compétence provisoire sur ces voies « *structurantes* » en confiant 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 a été régie par une première convention de gestion de services signée, pour une durée de six mois après l'autorisation des organes délibérants, entre le maire de Biarritz et le président de la CAPB, sur le fondement de l'article L. 5215-27 du CGCT, à compter du 20 décembre 2018. Ne visant que les opérations d'entretien courant, à l'exclusion de tout investissement, elle ne portait que sur une partie de la compétence relative aux VIC⁷¹ et laissait du ressort de l'agglomération la réalisation des investissements nécessaires sur ces voies, notamment en matière d'aménagement. L'agglomération était en conséquence seule compétente pour réaliser des investissements sur ces voies durant la période au cours de laquelle elles étaient d'intérêt communautaire, soit entre le 1^{er} janvier 2017, date à laquelle a commencé l'exercice de cette compétence optionnelle et le 20 juin 2019, date d'expiration de la reconnaissance de l'intérêt communautaire de ces voies. Aucun investissement n'a toutefois été réalisé durant cette

⁶⁹ 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'Arixague 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* ».

⁷⁰ 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.

⁷¹ Qui, aux termes de l'article L. 5216-5 du CGCT, comprend la construction de voies nouvelles (« *création* »), l'élargissement et le redressement des voies ou la réalisation d'équipements routiers (« *aménagement* ») et leur maintien en état (« *entretien* »).

période, ni par la CAPB, ni par la commune, à l'exception des travaux d'aménagement du « Tram'Bus », opérés par le syndicat des mobilités du Pays Basque-Adour avec le fonds de concours de l'agglomération.

Cette convention devait être « *sans impact financier* ». Compétente pour procéder à l'essentiel des travaux d'entretien ou de réparation des voies au nom et pour le compte de la CAPB, la commune devait 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 ses AC, si la CAPB confirmait le caractère communautaire de ces voies. La commune n'a pas été en mesure de déterminer le montant des dépenses supportées par elle durant cette période, lesquelles n'ont en tout état de cause 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 par la commune.

Cette première convention a été suivie de la signature d'une seconde, pour une durée de dix-huit mois courant jusqu'à la fin de l'année 2020. Globalement identique à la première, elle mettait cependant expressément à la charge de la CAPB les investissements. Cette seconde convention était cependant irrégulière : sa signature, autorisée par le conseil municipal de Biarritz, ne l'avait pas été par le conseil communautaire de l'agglomération, lequel ne s'était pas davantage prononcé sur la prolongation de la reconnaissance de l'intérêt communautaire des voies qui en étaient l'objet pour la même durée. Elle ne semble pas avoir été exécutée et n'a justifié aucun flux financier entre la commune et la CAPB.

La chambre régionale des comptes observe qu'au défaut de formalisation et aux irrégularités ayant caractérisé l'exercice de cette compétence depuis de nombreuses années s'ajoute un recul, sur le plan juridique, de l'intégration intercommunale, avec la fin de l'intérêt communautaire d'une partie de ces voies, pourtant structurantes pour 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* ».

En tout état de cause, la chambre rappelle à la municipalité qu'elle doit procéder au transfert à l'agglomération des voies et parcs de stationnement qui sont demeurés dans l'état de son actif alors qu'ils sont communautaires.

5.5 Un soutien important pour les investissements de la commune

Des dépenses d'investissement de l'agglomération – dépenses et subventions d'équipement – ont profité à la commune, dans des proportions importantes rapportées à la part de sa population sur l'ensemble intercommunal, qui ne constitue toutefois pas l'unique critère de territorialisation de l'effort d'investissement de la CAPB. Le bénéfice qu'en a tiré Biarritz s'inscrit, comme précédemment, dans la continuité de la précédente agglomération.

L'analyse des dépenses d'investissement communautaires localisées sur la ville a pris en compte celles suivies en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) par le budget principal de la CAPB, qu'il s'agisse de dépenses directes (54 M€ de crédits), de fonds de concours aux communes (10,2 M€) et d'autres subventions d'équipement (37,7 M€), ainsi que

celles versées par ce même budget aux communes mais non suivies en AP/CP (7,5 M€), entre 2017 et 2020. Le pôle territorial Côte Basque-Adour a perçu plus de la moitié (58,1 M€) des 109,3 M€ dépensés par la CAPB pour ses investissements.

5.5.1 Un niveau élevé de subventions d'équipement communautaires

Biarritz a perçu de la CAPB, entre 2017 et 2020, plus de 3,6 M€ de subventions d'équipement, soit une moyenne annuelle de 907 000 € (soit 22 % du total des subventions d'équipement versées aux communes), derrière Bayonne.

5.5.1.1 Le maintien des fonds de concours antérieurs à la fusion

L'essentiel de ces subventions est constitué des fonds de concours instaurés par l'ACBA, que la CAPB a repris à sa création. Avant la fusion, la commune avait touché 1,45 M€ de fonds de concours de l'ACBA notamment pour le financement du Skate Park (430 000 €), de la climatisation de l'espace culturel de la Gare du Midi (364 000 €), du terrain synthétique du Polo (250 000 €), de travaux sur le littoral (167 000 €).

Entre 2017 et 2020, Biarritz a perçu un total de 3,4 M€ de la CAPB :

- 1,6 M€ de CP sur les 2 M€ d'AP⁷² ouvertes peu avant la fusion pour la mise en œuvre du programme pluriannuel d'investissement de dimension communautaire mais sous maîtrise d'ouvrage communale, soit la rénovation de l'espace culturel de la Gare du Midi (870 000 €), la construction du pôle d'échange multimodal (605 000 €) et le réaménagement des promenades océanes de la Côte des basques (563 000 €) ;
- 725 000 €, représentant le solde du fonds de concours de 1,45 M€ octroyé par l'ACBA à la ville pour le financement de ses opérations d'investissement ;
- 650 000 € dans la continuité des fonds alloués en 2010 à la ville pour l'opération d'aménagement de l'éco-quartier Kléber ;
- 426 000 € pour le co-financement du programme d'investissement pluriannuel décidé en 2015 dans le cadre du plan de relance de la Cité de l'océan.

5.5.1.2 La poursuite du financement de la stratégie locale de gestion du trait de côte

Le reste des subventions d'équipement est destiné à financer une partie du programme d'actions pluriannuel pour la stratégie du trait de côte, qui préexistait à la fusion. La CAPB a repris ce programme, posé le cadre de sa participation financière à ces actions sous diverses maîtrises d'ouvrage et continue d'assurer, pour l'ensemble des communes impliquées, la coordination de la stratégie.

Sur les 3,145 M€ d'AP ouvertes à ce titre par la CAPB, Biarritz avait reçu, entre 2017 et 2020, 255 000 €, soit un peu plus de 8 % de ce montant.

⁷² Sur les 2 037 500 € d'AP ouvertes, 1 573 152 € de CP avaient été réalisés à la fin de l'année 2020.

5.5.1.3 Le bénéfice de réalisations structurantes pour la Côte Basque-Adour

Par ailleurs, plus de 26 M€ de subventions d'équipement versées par la CAPB depuis sa création, dans le prolongement de la précédente agglomération, a indirectement bénéficié à la commune, par la concrétisation de deux projets d'envergure :

- d'une part, le « Tram'bus » (13,4 M€ sur un projet dont le coût total approche les 170 M€) porté par le syndicat des mobilités Pays Basque-Adour, dont la ligne 1, en service depuis septembre 2019, dessert le centre-ville de Biarritz ;
- d'autre part, les travaux sur la ligne grande vitesse (LGV) Sud Europe Atlantique (13,1 M€), la circulation des trains à grande vitesse entre Tours et Bordeaux ayant raccourci la durée de parcours pour les voyageurs en provenance de Paris et à destination de Biarritz, pôle d'attraction du tourisme de loisirs et d'affaires.

5.5.1.4 Le financement à venir d'un seul projet communal structurant pour la CAPB

À ces montants s'ajoutent 410 000 € alloués à la commune en février 2020 pour le financement de la rénovation de la piscine de Plan Cousut, au titre du fonds de concours de 7,309 M€ d'AP ouvertes par la CAPB pour le financement de projets communaux structurants ayant une vocation intercommunale, principalement répartis selon des critères de péréquation et d'équité. Comme indiqué précédemment (cf. *supra*, 5.4.1), aucune des deux piscines biarrottes n'a été reconnue d'intérêt communautaire à ce stade, dans l'attente de l'achèvement des schémas des équipements sportifs. En revanche, la commune est inéligible aux autres fonds de concours instaurés par la CAPB, en particulier ceux en matière d'accessibilité et d'adressage, réservés aux petites communes, exception faite de celui relatif à la gestion du trait de côte.

5.5.2 Les dépenses directes d'équipement

Biarritz paraît en revanche moins touchée par les dépenses directes d'équipement du budget principal de la CAPB, comparativement à ses voisines Anglet et Bayonne. Ce constat est à prendre avec prudence compte tenu, d'une part, des projets portés par ailleurs par les budgets annexes, qui peuvent représenter des montants significatifs pour Biarritz, comme en matière d'assainissement collectif⁷³, et, d'autre part, des autres dépenses d'équipement susceptibles de concerner, à divers titres, la commune.

Ainsi, sur 23,4 M€ de dépenses fléchées, entre 2017 et 2020, sur le pôle Côte Basque-Adour, Biarritz n'a été directement concernée que par les travaux sur les réseaux d'eaux pluviales réalisés lors de l'aménagement de la ligne 1 du « Tram'Bus », pour un montant total de 3,5 M€.

La commune est toutefois directement concernée par le projet d'envergure communautaire mais localisé sur son territoire, de centre d'innovation et de recherche autour de l'économie de l'océan, constitué sous la forme d'un pôle d'excellence en biomimétisme marin

⁷³ À titre d'illustration, 6,3 M€ ont été consacrés par la CAPB à la réalisation d'un bassin de stockage des eaux d'orage sur le site de l'école des Thermes salins à Biarritz.

(technopôle « Ocean Start »), quatrième technopôle de l'agglomération. 14,4 M€ d'AP ont été ouverts par la CAPB à ce titre⁷⁴.

5.6 Des mutualisations de portée limitée

La ville de Biarritz participe peu aux – rares – mutualisations mises en œuvre par la CAPB. À l'instar de ses voisines du pôle Côte Basque-Adour, elle n'a pas adhéré au service commun d'instruction des autorisations du droit des sols, auquel prend part une centaine de communes. Elle s'est en revanche associée à plusieurs initiatives de l'agglomération, qui, sans présenter le niveau d'intégration d'un service commun, participent d'une logique de mutualisation :

- le groupement d'achat d'électricité, initié par l'ACBA et poursuivi après la fusion, dont elle constate un gain tarifaire entre 12 % et 51 % en fonction de la tarification, et manifeste son intérêt pour celui, en cours de constitution, d'achat de gaz ;
- depuis 2021, la coopération avec le syndicat mixte « La Fibre64 » pour la réalisation de certaines prestations numériques dont la mise en conformité de la commune avec le règlement européen sur la protection des données, la dématérialisation de la commande publique et des envois au contrôle de légalité ;
- à partir de la même année, la mise à disposition du service d'accueil téléphonique et physique pour personnes sourdes et malentendantes mis en place par la CAPB.

De manière plus marginale, la ville prend part à des co-maîtrises d'ouvrage avec la CAPB sur des opérations ponctuelles de requalification des espaces publics. Elle figure également parmi les 16 communes du Pays basque accompagnées dans leurs démarches d'ouverture des données publiques par une mission d'ingénierie menée par une association soutenue par l'agglomération.

Les autres mutualisations ne sont pas de l'initiative de la CAPB mais s'opèrent à un niveau infra-communautaire, avec les entités satellites de la commune et sa voisine Anglet.

Le président de la CAPB a toutefois indiqué le lancement d'une réflexion pour l'élaboration d'un schéma de mutualisation, tout en soulignant la complexité d'un tel travail dans le contexte de l'agglomération, marquée par une forte hétérogénéité des situations communales.

5.7 Des conséquences financières limitées pour la commune

5.7.1 Des relations avec la CAPB régies par un pacte financier et fiscal destiné à garantir la neutralité de la fusion

Le pacte financier et fiscal autour duquel s'est construite la nouvelle agglomération 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 et le nouvel EPCI, à travers, notamment :

⁷⁴ AP n° 201821, sur laquelle 465 000 € de crédits de paiement avaient été réalisés au 31 décembre 2020, principalement pour le financement des études préalables.

- le maintien de la fiscalité intercommunale lors de 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 cotisation foncière des entreprises (CFE) sur la durée maximale prévue par la loi⁷⁵, soit 12 ans, pour arriver à un taux unique, là où préexistait à la création de la CAPB près de 90 taux différents, afin d'atténuer les variations de taux pour les territoires où celui-ci augmente.

5.7.2 Une fusion relativement neutre pour le contribuable

Le contribuable biarrot a été peu touché, sur le plan fiscal, par la création de la CAPB, après neutralisation des événements, indépendants de l'intercommunalité, susceptibles d'affecter le niveau d'imposition locale (impositions, dégrèvements et exonérations décidés par l'État, le département ou une structure syndicale, évolutions annuelles et forfaitaires des bases...).

⁷⁵ III de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

Tableau n° 11 : Évolution détaillée des principaux taux d'imposition locaux (2016-2020)

	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. 2016-2020
Taxe d'habitation (TH)	30,41%	30,45%	30,47%	30,47%	30,47%	+0,06
<i>commune</i>	20,22%	20,12%	20,12%	20,12%	20,12%	-0,1
<i>EPCI</i>	8,84%	8,94%	8,94%	8,94%	8,94%	+0,1
<i>syndicat</i>	1,35%	1,39%	1,41%	1,41%	1,41%	+0,06
Taxe sur le foncier bâti (TFB)	29,95%	29,98%	29,98%	29,98%	30,04%	+0,09
<i>commune</i>	15,47%	15,18%	15,18%	15,18%	15,18%	-0,29
<i>EPCI</i>	0%	0,290%	0,290%	0,290%	0,290%	+0,29
<i>syndicat</i>	1,01%	1,04%	1,04%	1,04%	1,10%	+0,09
<i>département</i>	13,47%	13,47%	13,47%	13,47%	13,47%	0
Taxe sur le foncier non bâti (TFNB)	28,65%	28,69%	28,57%	28,57%	28,65%	0
<i>commune</i>	25,37%	23,08%	23,08%	23,08%	23,08%	-2,29
<i>EPCI</i>	1,58%	3,87%	3,87%	3,87%	3,87%	+2,29
<i>syndicat</i>	1,70%	1,74%	1,62%	1,62%	1,70%	0
Taxe additionnelle au foncier non bâti	30,86%	30,86%	30,86%	30,86%	30,86%	0
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	31,83%	31,50%	31,33%	31,06%	30,77%	-1,06
Taxe spéciale d'équipement additionnelle à la TH	0,435%	0,444%	0,441%	0,432%	0,432%	-0,003
Taxe spéciale d'équipement additionnelle à la TFB	0,348%	0,346%	0,354%	0,337%	0,332%	-0,016
Taxe spéciale d'équipement additionnelle à la TFNB	0,955%	0,875%	0,926%	0,835%	0,865%	-0,09
Taxe spéciale d'équipement additionnelle à la CFE	2,07%	1,97%	1,71%	1,71%	1,65%	-0,42
Taxe sur les surfaces commerciales	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	0
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	10,10%	10,10%	10,10%	10,10%	10,10%	0

Source : CRC, d'après les états fiscaux n° 1288 M de la commune

En application du pacte financier et fiscal, la mise en œuvre des taux d'imposition communautaires uniques pour les taxes « ménages » s'est opérée sans modification des taux d'imposition consolidés de la commune et de l'intercommunalité, afin d'assurer la neutralité fiscale de l'opération pour les contribuables, la variation des taux intercommunaux étant compensée par une variation symétrique, à la hausse ou à la baisse, des taux communaux. Il en est résulté, pour Biarritz, une baisse de ses taux⁷⁶, assortie de la compensation du moins-perçu par la majoration de son AC (cf. *supra*, 4.1.2.4). Ces mouvements se sont traduits, pour les ménages de Biarritz, par une stabilité des taux des taxes d'habitation et sur le foncier bâti ou non bâti, exception faite de l'évolution des parts syndicale et départementale de ces taxes.

Pour le secteur économique, le taux de CFE appliqué par l'ACBA avant la fusion (31,83 %) s'établissait au-dessus du taux moyen pondéré retenu comme cible par la CAPB pour faire converger, au terme des 12 années, les divers taux préexistants (28,49 %). Le taux d'imposition des entreprises biarrottes a donc diminué de 1,06 point entre 2016 et 2020.

⁷⁶ Les taux communaux des taxes d'habitation, sur le foncier non bâti et le foncier bâti ont respectivement augmenté de 0,10, 2,29 et 0,29 points, en contrepartie de la hausse, dans les mêmes proportions, des taux intercommunaux.

L'extension par la CAPB à l'ensemble du territoire de la cotisation minimum différenciée en fonction du chiffre d'affaires⁷⁷, que l'ACBA avait déjà mise en place, a été sans incidence sur les cotisations versées par les entreprises de Biarritz.

Enfin, si une transition progressive a été mise en œuvre à la suite de la fusion dans le domaine des fiscalités sectorielles en vue d'organiser leur convergence, la création de la CAPB n'a pas entraîné d'augmentation du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et de celle sur les surfaces commerciales pour les contribuables biarrots.

Cette tendance s'est poursuivie en 2021, sous réserve, d'une part, de l'augmentation de 2,5 points du taux communautaire d'imposition à la taxe foncière sur la propriété bâtie, et, d'autre part, de l'instauration par la CAPB⁷⁸ de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, additionnelle aux quatre taxes directes locales. Ces deux évolutions n'ont toutefois pas remis en cause le principe de neutralité fiscale inscrit dans le pacte financier et fiscal de la CAPB, valable pour la seule première mandature, jusqu'en 2020.

5.7.3 Une fiscalité reversée de l'agglomération globalement stable

Les ressources qu'a tirées la commune de la fiscalité reversée par l'agglomération se sont stabilisées autour d'une moyenne annuelle de 3,8 M€ environ, essentiellement issus de l'AC versée à la ville, qui n'a baissé que de 20 000 € entre 2016 et 2020. Cette relative stabilité s'explique par la quasi-neutralisation de deux évolutions :

- d'une part, la compensation en 2017, par la CAPB à la ville, des moindres recettes fiscales communales perçues à la suite de l'application de taux d'imposition communautaires uniques sur les taxes « ménages » (+ 237 000 €) ;
- d'autre part, le versement en 2018, à la CAPB par la ville du surplus de dotations de l'État perçues à la suite de la fusion pour compenser les pertes de ressources subies par 86 communes à la suite de la fusion (- 221 000 €).

La compensation des moindres recettes fiscales de la commune s'est opérée par l'AC dite de neutralisation, calculée à partir des bases définitives d'imposition de 2016. Cette situation relativise la neutralité fiscale de la création de la CAPB pour la commune, qui ne bénéficie plus de la revalorisation automatique annuelle de l'assiette à l'origine du produit fiscal compensé, en l'absence d'indexation des bases de calcul de l'AC de neutralisation fiscale.

L'AC de la ville comprend, pour près de 2 M€, le montant qu'elle percevait de la dotation de solidarité communautaire, par laquelle l'ACBA redistribuait à ses communes membres la moitié de la croissance de ses ressources fiscales et qu'elle avait cristallisée dans leurs AC peu avant la fusion⁷⁹.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Pacte financier et fiscal de l'ACBA du 13 avril 2016.

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, environ 780 000 € de ce fonds⁸⁰, dont bénéficiaient, avant sa création, 97 communes. Conformément au principe de neutralité budgétaire inscrit dans son pacte financier et fiscal, 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, 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'étant 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 l'AC versée. 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, 12, 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. Biarritz, contributrice au FPIC à hauteur de 414 000 € en 2016, est l'une d'elles et a ainsi contribué à l'effort (56 000 € en 2017 et 52 000 € en 2018).

6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1 La situation particulière des élus et de leurs collaborateurs

Tableau n° 12 : Évolution des indemnités et frais de mission et de formation des élus municipaux

	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2016-2020
Indemnités de fonctions (c/ 6531)	310 535	315 084	312 617	310 065	321 080	3,40 %
Frais de mission (c/ 6532)	27 049	30 611	30 956	20 860	2 235	-91,74 %
Cotisations de retraite (c/ 6533)	21 762	22 456	22 387	22 669	19 545	-10,19 %
Cotisations de sécurité sociale (c/ 6534)	29 857	20 193	20 094	25 395	19 726	-33,93 %
Frais de formation (c/ 6535)	3 162	790	638	5 911	6 570	107,78 %
Cotisation au fonds d'allocation des élus en fin de mandat (c/ 65372)	-	-	-	616	678	-
Total c/ 653	392 366	389 134	386 692	385 515	369 835	-5,74 %

Données arrondies à l'entier le plus proche

Source : Comptes de gestion 2016 à 2020

⁸⁰ 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.

6.1.1 Les indemnités de fonctions

Le montant des indemnités de fonctions versées aux élus, calculées dans le respect des dispositions du CGCT⁸¹ et dont le versement a été autorisé par le conseil municipal, a augmenté de 3,4 % entre 2016 et 2020. Il s'est situé, durant la période contrôlée, en dessous des plafonds fixés par ce code. L'attribution d'indemnités de fonctions aux adjoints est justifiée au regard des délégations de fonctions consenties par le maire, lesquelles portent sur des attributions effectives et identifiées de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance, conformément à l'article L. 2123-24 du CGCT⁸². La maire a également confié, en juillet 2021, des délégations à cinq conseillers municipaux, chacun désigné en qualité de « *conseiller municipal subdélégué* » et chargé d'assister l'un des adjoints dans un domaine d'intervention circonscrit, sans percevoir d'indemnités de fonctions.

6.1.2 Les frais de déplacement

La prise en charge par la commune des frais de déplacement d'un élu municipal est possible dans deux conditions :

- l'exécution d'un mandat spécial donné préalablement par l'organe délibérant (articles L. 2123-18 et R. 2123-22-1 du CGCT) pour l'exercice de « *toutes les missions accomplies (...) dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation expresse* », ce mandat devant être précisément défini et revêtir une consistance certaine⁸³ ;
- la participation à « *des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent la commune ès qualités* » (articles L. 2123-18-1 et R. 2123-22-2 du même code).

Cette prise en charge s'opère dans le cadre posé par le décret du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État et le décret du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales et établissements publics.

L'importance des montants figurant au compte 6532 (frais de mission)⁸⁴ a conduit à demander la communication des délibérations relatives à la prise en charge des frais de déplacement, d'hébergement et de restauration des élus, celles attribuant un mandat spécial, les ordres de mission et tout acte attestant la représentation de la ville par l'élu à l'occasion d'un

⁸¹ Le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux élus d'une commune de 20 000 à 49 999 habitants ne peut dépasser la somme de l'indemnité maximale du maire (article L. 2123-23 du CGCT), limitée à 90 % du traitement correspondant à l'indice brut terminal de la fonction publique en vigueur (IB 1015 jusqu'au 31 janvier 2017, IB 1022 entre le 1^{er} février 2017 et le 31 décembre 2018 et IB 1027 depuis le 1^{er} janvier 2019), et de celle des adjoints au maire (article L. 2123-24 du même code), plafonnée à 33 % de ce même traitement, sous réserve des majorations possibles (articles L. 2123-22 et R. 2123-23 du même code).

⁸² CE, 19 avril 1988, *Comme d'Aix-en-Provence*, n^{os} 81371 et 81567.

⁸³ CE, 24 mars 1950, *Sieur Maurice* ; 11 janvier 2006, *Département des Bouches-du-Rhône*, n^o 265325.

⁸⁴ Biarritz est, parmi les communes de 15 000 à 30 000 habitants des Pyrénées-Atlantiques (le résultat est identique en étendant la recherche aux mêmes communes de la Gironde et des Landes), celle qui dépense le plus en frais de mission pour les exercices 2018 et 2019.

déplacement faisant l'objet d'un remboursement des frais occasionnés. La commune n'a transmis qu'une délibération du conseil municipal, accompagnée d'un ordre de mission.

Pourtant, l'analyse des mandats les plus importants et des pièces jointes de ce compte pour la seule année 2019, pour laquelle aucun mandat spécial n'a été communiqué par la ville, laisse apparaître des remboursements de frais qui auraient exigé l'accord par le conseil municipal d'un tel mandat. Pour aucun de ces déplacements, la ville n'a produit les mandats spéciaux ou tout acte attestant que l'élu représentait la ville *ès qualités*, sans lesquels ces frais ne pouvaient donc lui être remboursés.

(304) La chambre régionale des comptes rappelle à la commune l'obligation de se conformer aux dispositions du CGCT en matière de remboursement des frais de mission des élus afin que le conseil municipal délibère sur l'octroi d'un mandat spécial lorsque le déplacement ne relève pas « *des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent la commune ès qualités* ».

Recommandation n° 8 : Se conformer aux règles prévues par les articles L. 2123-18, L. 2123-18-1, R. 2123-22-1 et R. 2123-22-2 du code général des collectivités territoriales en matière de prise en charge des frais de mission des élus.

6.1.3 Les collaborateurs de cabinet

Il résulte du droit en vigueur⁸⁵ que le maire de la ville de Biarritz pouvait disposer, au cours de la période contrôlée, de trois collaborateurs de cabinet au maximum. En application de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (FPT), applicable aux collaborateurs de cabinet, dont le recrutement est effectué sur la base de son article 110, ainsi que le prévoit l'article 136 de cette loi, « *les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement* ». La circulaire du 23 juillet 2001 relative à la mise en œuvre du protocole du 10 juillet 2000 et de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la FPT précise qu'« *au regard de l'article 110 précité de la loi du 26 janvier 1984, il appartient au seul organe exécutif, par dérogation au principe posé par l'article 34 de la même loi, de définir le nombre et la nature des emplois de collaborateurs affectés auprès de son cabinet, dans le respect des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et sans porter atteinte au*

⁸⁵ L'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que « *l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions* ». L'article 3 du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales prévoit qu'« *aucun recrutement de collaborateur de cabinet ne peut intervenir en l'absence de crédits disponibles au chapitre budgétaire et à l'article correspondant* » et que « *l'inscription du montant des crédits affectés à de tels recrutements doit être soumise à la décision de l'organe délibérant* ». L'article 10 du même décret limite à deux l'effectif des collaborateurs de cabinet d'un maire lorsque la population de la commune est comprise entre 20 000 et 40 000 habitants. Toutefois, la commune de Biarritz bénéficiant d'un surclassement dans la strate des communes de plus de 40 000 habitants au titre de son classement en station de tourisme, applicable aux modalités de calcul de cet effectif maximal (article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précitée ; réponse ministérielle, publiée au *Journal officiel* du 23 janvier 2007, à la question écrite n° 104813 de M. René Rouquet), son maire est autorisé à recruter un collaborateur supplémentaire, soit trois au total.

pouvoir que les assemblées délibérantes des collectivités territoriales détiennent sur le vote des crédits budgétaires. [...]. Toutefois, pour permettre à l'organe délibérant de délibérer sur un montant des crédits suffisants pour couvrir l'effectif de collaborateurs de cabinet que l'autorité territoriale souhaite recruter, [la délibération] précise le nombre d'agents concernés ».

Le conseil municipal avait autorisé, par une délibération du 28 juin 1991 demeurée en vigueur faute d'avoir été rapportée, la création d'un seul poste de collaborateur de cabinet. Il n'a autorisé la création de deux postes supplémentaires et l'inscription au budget de la commune du montant nécessaire à ces recrutements que par une délibération du 10 juillet 2020.

Sous la précédente mandature, M. Michel Veunac a recruté un directeur de cabinet à temps complet, à partir du 1^{er} novembre 2014, qui a quitté ses fonctions en octobre 2018, puis, en septembre 2015, un second collaborateur, en qualité de conseiller en matière de développement du tourisme, exerçant à temps non complet. La création de ce second emploi n'a pas été autorisée par une délibération du conseil municipal, ce qu'ont confirmé les services de l'ordonnatrice faisant seulement état d'une actualisation du tableau des effectifs en 2016, sans rapport avec ce second recrutement. De surcroît, le contrat de travail de ce conseiller, signé par le maire le 14 septembre 2015 pour une prise d'effet le 1^{er} septembre 2015, présentait un caractère rétroactif.

Par ailleurs, les informations communiquées dans les états du personnel annexés aux documents budgétaires étaient partielles. Si ces états font correctement mention de deux emplois pour les années 2016 et 2017 et de 0,56 ETPT⁸⁶ pour 2019, un seul est mentionné en 2018 alors que, pour une grande partie de l'année, deux collaborateurs étaient en fonctions. Toutefois, les rémunérations appliquées à ces collaborateurs n'excèdent pas les plafonds en vigueur.

Pour la nouvelle mandature, la maire en poste a recruté 3 collaborateurs, comme l'a autorisé le conseil municipal : un directeur de cabinet, un chef de cabinet et un chargé de mission. Les modalités de leur recrutement et de leur rémunération n'appellent pas d'observation.

6.2 L'évolution des effectifs

Tableau n° 13 : Évolution des effectifs de la commune (2016-2020)

<i>Effectifs pourvus (ETPT*)</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2016-2020
<i>Titulaires</i>	434,98	427,96	432,76	424,13	431,72	-0,75 %
<i>Non titulaires</i>	55	34,33	26,67	26,80	36,04	-34,47 %
<i>Total</i>	489,98	462,29	459,43	450,93	468,06	-4,47 %

(*) Équivalent temps plein travaillé.

Source : Comptes administratifs 2016 à 2020

Les effectifs de la commune ont baissé entre 2016 et 2020 (- 22 ETPT), la baisse, importante entre 2016 et 2019 (- 39 ETPT), ayant été toutefois interrompue en 2020, qui a vu le recrutement d'effectifs titulaires (+ 7,6 ETP) et non titulaires (+ 10 EPT). Cette baisse est

⁸⁶ Équivalent temps plein travaillé.

principalement la conséquence d'une politique de gestion des ressources humaines centrée sur le non-remplacement des départs à la retraite et la réduction sensible (- 34 %) du recours aux non titulaires, pour une large part des adjoints d'animation à la suite de la fin des temps d'activités périscolaires.

Les états du personnel annexés aux documents budgétaires font logiquement état d'un écart croissant entre les effectifs pourvus et les emplois budgétaires théoriques, proche de la centaine d'ETPT à la fin de l'année 2019. La commune pourrait procéder à l'actualisation du tableau des emplois en fixant l'effectif de ceux à temps complet et non complet aujourd'hui nécessaire au fonctionnement des services, afin que le conseil municipal soit en mesure de remplir son rôle en matière de création d'emplois en application de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

D'après les rapports sociaux uniques que la commune doit présenter au moins tous les deux ans, conformément à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 précitée applicable jusqu'en 2020⁸⁷, les femmes représentaient 37,3 % de ses effectifs en 2019, une proportion supérieure à celle observée en 2016 (28,3 %). Biarritz se situe toutefois nettement en dessous de la moyenne nationale observée dans l'ensemble des communes, qui s'établissait à 61,4 % en 2017⁸⁸. Si le maire s'est conformé chaque année à l'obligation de présenter un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, le contenu de ces rapports mériterait d'être enrichi. En effet, en plus de dresser un état des lieux de la politique de ressources humaines de la commune et des axes d'amélioration⁸⁹, qui ne devraient pas être identiques d'une année sur l'autre, ils devraient comporter les politiques menées par la commune en faveur de l'égalité entre les sexes, les orientations pluriannuelles et les programmes de nature à favoriser cette égalité ainsi qu'un bilan des actions conduites à cette fin dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques de la commune.

Avec un taux légal d'emploi de travailleurs en situation de handicap de 12,64 % en 2019, contre 11,39 % en 2017, la commune se situe largement au-dessus du seuil légal de 6 % d'emplois fixé par l'article L. 5212-2 du code du travail.

6.3 L'organisation du temps de travail

6.3.1 La durée annuelle de travail

Comme dans la fonction publique de l'État, la durée de travail dans la FPT est en principe fixée à 35 heures hebdomadaires, son décompte étant toutefois réalisé sur la base d'une durée

⁸⁷ En vertu de l'article 9 *bis* A de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, créé par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les collectivités territoriales doivent établir chaque année, à compter du 1^{er} janvier 2021, un rapport social unique, fusion du rapport sur l'état de la collectivité et des autres rapports obligatoires qui devaient être présentés aux comités techniques, à savoir le rapport de situation comparée entre les hommes et les femmes, le rapport sur les fonctionnaires mis à disposition et le rapport sur l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

⁸⁸ Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique*, édition 2019, p. 102.

⁸⁹ Le contenu de cette obligation, posée aux communes de plus de 20 000 habitants par l'article L. 2311-1-2 du CGCT, est précisé par l'article D. 2311-16 du même code.

annuelle de travail effectif de 1 607 heures, ce qui permet à l'organe délibérant de la collectivité de mettre en place des cycles de travail hebdomadaires différents⁹⁰. La journée dite « de solidarité » impose une obligation d'un jour de travail supplémentaire, qui peut être satisfaite par le travail un jour férié précédemment chômé à l'exception du 1^{er} mai, ou par l'emploi d'un jour de réduction de temps de travail (RTT).

Biarritz s'est conformée à la réglementation en matière de temps de travail, par une délibération du conseil municipal du 30 juin 2021. L'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui a supprimé la faculté donnée aux organes délibérants des collectivités territoriales de déroger à la durée annuelle de travail de 1 607 heures dans la FPT, sous réserve des régimes plus favorables applicables aux agents soumis à des sujétions particulières, leur avait en effet laissé jusqu'au 1^{er} juillet 2021, pour une entrée en application au plus tard le 1^{er} janvier 2022, pour définir de nouvelles règles. Celles-ci entreront en vigueur, pour Biarritz, le 1^{er} janvier 2022, sauf pour les agents des services « enseignement et jeunesse », dont le temps de travail est annualisé, pour lesquels elles s'appliquent depuis le 1^{er} septembre 2021.

Avant cette mise en conformité, la durée de travail était auparavant régie par une délibération du conseil municipal du 19 décembre 2001, fixant deux cycles de durée hebdomadaire de travail (37 h 30 ou 39 heures). Ces durées, qui auraient dû être compensées par l'octroi de respectivement 15 et 23 jours de RTT par rapport à la durée hebdomadaire légale de 35 heures, donnaient lieu, en plus des 25 jours de congés annuels, à l'octroi de respectivement 7 et 15 jours de RTT, ainsi que de 8 jours de « congés supplémentaires » et de 2 jours de compensation (congés du maire).

6.3.2 Les comptes épargne-temps (CET)

Le CET permet à un agent d'épargner des droits à congés qu'il utilisera ultérieurement, dans des conditions fixées par l'organe délibérant de la collectivité. Il ne peut être alimenté que par le report des jours de RTT et de congés annuels, sous réserve que l'agent ait pris au moins 20 jours de congés, ainsi que, si l'organe délibérant le décide, par le report d'une partie des jours de repos compensateurs⁹¹.

La délibération du conseil municipal du 16 décembre 2005 en a ouvert le bénéfice aux titulaires et non-titulaires employés de manière continue et ayant accompli au moins une année de service. Cette délibération prévoit l'alimentation du CET par les jours de congés annuels et jours de fractionnement, comptabilisés en jours et acquis à compter du 1^{er} janvier 2004, sous réserve que le nombre de jours de congés pris soit supérieur ou égal à 20 chaque année, sans que le nombre de jours versés sur le CET ne puisse dépasser 10 jours par an (15 jours cinq ans avant la date envisagée par les agents pour leur retraite). Cette délibération, qui n'a pas été actualisée à la suite de la réforme des CET intervenue en 2010⁹², n'est plus conforme à la réglementation, notamment dans ses aspects relatifs à l'obligation d'épargner préalablement 20 jours pour ouvrir droit à la consommation du CET et au délai glissant d'utilisation de cinq ans.

⁹⁰ Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

⁹¹ Décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

⁹² Décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 modifiant certaines dispositions relatives au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

Par deux délibérations du 12 février 2009 et du 31 janvier 2011, le conseil municipal a autorisé la compensation financière des jours inscrits sur le CET au-delà des premiers 20 jours, sous la forme d'un paiement forfaitaire par catégorie hiérarchique ou d'une conversion en points de retraite additionnelle de la fonction publique. Le conseil municipal n'a toutefois pas actualisé ses décisions depuis 2019, date à laquelle le pouvoir réglementaire a porté à 15 jours le seuil au-delà duquel une compensation financière est possible⁹³ et augmenté les montants forfaitaires de cette compensation par catégorie⁹⁴.

Par ailleurs, la qualité et la fiabilité du suivi des CET interrogent, la collectivité alimentant pour ce faire un fichier relativement confus. D'une part, il mélange les CET des agents comptabilisés en jours et ceux en heures, alors que la délibération institutive – comme la réglementation⁹⁵ – ne prévoyait qu'un décompte en jours. D'autre part, il confond les jours reportés au titre de l'année en cours et les reports des années antérieures. Les modalités de calcul de certaines colonnes et leur impact sur le solde de jours de l'année questionnent. Le solde de jours de CET dont dispose un agent excède les 60 jours au 1^{er} janvier 2020 et un autre disposait au 1^{er} janvier 2018 de 187,5 jours. Or, depuis 2010⁹⁶, l'article 7-1 du décret du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la FPT en limite à 60 jours le plafond.

Tableau n° 14 : Répartition des jours stockés sur le compte épargne-temps en 2019

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	TOTAL
CET stocks au 1^{er} janvier 2020	1 435	999,50	5 488,50	7 923
<i>Effectif d'agents de la catégorie ayant ouvert un CET et disposant d'au moins 1 jour à la même date</i>	48	52	252	352
Nombre moyen de jours CET par agent	30	19	22	23
<i>Indemnisation d'un jour de CET</i>	135	90	75	
Total (en €)	193 725	89 955	411 637,50	695 317,50

Nota bene : le stock des CET comptabilisés en heures a été divisé par 7, correspondant aux 7 heures devant en principe être travaillées 5 jours par semaine pour atteindre la durée légale du travail.

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les informations communiquées par la commune

⁹³ Décret n° 2018-1305 du 27 décembre 2018 relatif à la conservation des droits à congés acquis au titre d'un compte épargne-temps en cas de mobilité des agents dans la fonction publique.

⁹⁴ Arrêté du 28 novembre 2018 modifiant l'arrêté du 28 août 2009 pris pour l'application du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

⁹⁵ Le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 précité énonce, à son article 3, que le CET « est alimenté par le report de jours de réduction du temps de travail et par le report de congés annuels tels que prévus par le décret du 26 novembre 1985 susvisé, sans que le nombre de jours de congés annuels pris dans l'année puisse être inférieur à vingt ». L'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux dispose que « tout fonctionnaire territorial en activité a droit (...) à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouverts ».

⁹⁶ Décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 modifiant certaines dispositions relatives au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

Le suivi des CET en heures⁹⁷ paraît profiter principalement aux agents du centre technique municipal⁹⁸. Le dépôt de jours de repos compensateurs sur le CET, certes possible, met en exergue une utilisation importante des heures supplémentaires non récupérées dans l'année et inscrites au CET. Ce constat devrait conduire la collectivité à s'interroger sur l'organisation et le fonctionnement du service afin de déterminer les raisons d'un tel volume d'heures supplémentaires. Elle doit en tout état de cause cesser d'assurer un double suivi, en jours et en heures, des CET pour ne conserver qu'un suivi unique exprimé en jours.

S'agissant d'un dispositif pouvant donner lieu à une indemnisation ou à un provisionnement de leur montant, donc une charge éventuelle à terme pour la collectivité, la comptabilisation des CET, basée sur la comptabilité des droits à congés et des récupérations en temps, doit être irréprochable. Leur suivi sur un fichier Excel est peu lisible et sécurisant. Aussi, pour assurer un suivi régulier des CET, la commune devrait mettre à jour leurs règles de création, de fonctionnement et d'utilisation afin de les mettre en conformité, de les réunir dans un document unique et d'en faciliter la lecture par les agents et l'application par ses services.

L'ordonnatrice, en réponse aux observations provisoires, a pris bonne note de la nécessité d'actualiser le régime d'indemnisation des jours inscrits aux CET et annoncé des évolutions dans les conditions de suivi et de gestion de ceux-ci, à l'occasion d'un changement de l'application de gestion du temps de travail.

Recommandation n° 9 : Mettre à jour les délibérations fixant les règles de création, de fonctionnement et d'utilisation des jours de CET et fiabiliser le suivi de leur alimentation.

6.3.3 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme global est relativement stable sur la période contrôlée, s'établissant à 7,7 % en 2019. Il apparaît inférieur à la moyenne observée la même année dans un échantillon de 14 800 collectivités territoriales (9,9 % tous motifs confondus⁹⁹), sous réserve toutefois que la méthodologie employée pour le calculer soit identique.

Mais l'absentéisme « compressible », sur lequel la collectivité est susceptible d'agir (maladies ordinaires, accidents du travail et maladies professionnelles), augmente entre 2017 et 2019, avec un doublement du nombre d'agents concernés par des accidents du travail imputables au service, ayant conduit à un quasi-triplement du nombre de jours d'arrêts pour ce motif. La même période est marquée par une hausse de 39 à 43 jours de la durée moyenne des absences des personnes arrêtées, tous motifs confondus. Le détail de la répartition par service des jours d'absence pour accidents du travail figurant dans le rapport social unique pour l'année 2019 laisse apparaître une surreprésentation du centre technique municipal, qui pourrait justifier l'utilisation particulièrement importante des heures supplémentaires non récupérées dans l'année et inscrites au CET pour ces agents (cf. *supra*, 6.3.2). L'incohérence de ce détail avec les chiffres

⁹⁷ 21 908,5 heures stockées au 1^{er} janvier 2020.

⁹⁸ Ne tient pas comptes des services « jardins-terrains », « parcs et jardins », « mise en conformité bâtiment-hygiène », « technique des bâtiments » et « travaux des bâtiments ».

⁹⁹ Sofaxis, *Qualité de vie au travail et santé des agents dans les collectivités territoriales*, panorama 2020.

recensant l'ensemble des jours d'absence tous motifs confondus, à laquelle il conviendrait de remédier, ne permet toutefois pas de confirmer ce constat¹⁰⁰.

Tableau n° 15 : Évolution du nombre de journées d'absence, hors formations, journées de grève et absences syndicales (2017-2019) – en jours calendaires

	2017	2019
<i>Maladie ordinaire</i>	7 094	7 496
<i>Longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie</i>	3 195	2 014
<i>Accidents du travail imputables au service</i>	845	2 390
<i>Accidents du travail imputables au trajet</i>	57	10
<i>Maladie professionnelle, maladie imputable au service ou à caractère professionnel</i>	925	374
<i>Maternité, paternité et adoption</i>	397	92
Total	12 513	12 376
Taux d'absentéisme global (nombre de jours d'absence / (nombre total d'agents en ETPT x 365)) x 100	7,42 %	7,52 %
<i>Taux d'absentéisme « compressible » (maladies ordinaires, accidents de travail et maladies professionnelles)</i>	5,29 %	6,24 %
<i>Taux d'absentéisme pour maladie ordinaire</i>	4,20 %	4,55 %
<i>Taux d'absentéisme incompressible (longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie ; maternité, paternité et adoption)</i>	2,13 %	1,28 %

Source : Rapports sur l'état de la collectivité 2017 et 2019

Lors de son contrôle des comptes et de la gestion de la ville rendu public en 2014, la chambre régionale des comptes lui avait recommandé d'élaborer un plan de prévention des risques, de formation et de gestion des ressources humaines en vue, notamment, d'une maîtrise accrue des arrêts pour maladie ordinaire.

L'ordonnatrice a indiqué avoir recruté un technicien « hygiène et sécurité » en 2014 et finalisé un référentiel des métiers à la fin de l'année 2012, lequel est actualisé en fonction des changements et créations de postes. La collectivité est dotée, depuis 2009, d'un document unique d'évaluation des risques professionnels, mis à jour pour la dernière fois en 2019. La chambre observe que, conformément aux articles L. 4121-2 et L. 4121-3 du code du travail¹⁰¹, la mise à jour annuelle des résultats de l'évaluation des risques est obligatoire pour l'employeur public qui s'expose, en cas de mise en danger, d'accident de service ou de maladie professionnelle, à la mise en cause de sa responsabilité au pénal (violation manifestement délibérée d'une obligation de prudence prévue par la loi ou le règlement) comme sur le plan administratif ou civil (faute de service ou faute inexcusable).

D'autres initiatives sont prises pour mieux lutter contre les accidents du travail (interventions régulières du conseiller de prévention au centre technique municipal, réalisation systématique d'une fiche d'accident pour éclairer sur ses circonstances et les conséquences à en

¹⁰⁰ Le rapport fait ainsi état, aux § 2.1.1 à 2.1.3, d'un total de 2 390 jours d'absence pour accidents du travail imputables au service en 2019, toutes catégories d'agent confondues, alors que le § 4.2.1, portant répartition de ce nombre par cadre d'emplois et sexe, en recense 1 583 jours.

¹⁰¹ Dont les dispositions sont éclairées par la circulaire RDFB1314079C du 28 mai 2013 relative au rappel des obligations des employeurs territoriaux en matière d'évaluation des risques professionnels.

tirer...) lesquelles sont formalisées dans un document cadre et discutées, chaque année, par le comité social.

La chambre régionale des comptes constate que, malgré ces mesures, le niveau de l'absentéisme reste élevé. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice a précisé que les missions du technicien « hygiène et sécurité » recruté en 2014 s'étaient développées, s'étendant de la prévention des risques et accidents à l'adaptation des postes et conditions de travail en passant par les risques de maladies professionnelles. Par ailleurs, elle entend agir sur certaines situations d'absentéisme par « *la mise en place d'un suivi périodique avec le service de médecine préventive et de la cellule santé (psychologue assistante sociale et infirmière) du centre départemental de gestion des Pyrénées-Atlantiques* ».

6.4 La politique de rémunération

6.4.1 La nouvelle bonification indiciaire

L'examen des fichiers de paye de 2019 n'a pas révélé d'attributions indues de nouvelle bonification indiciaire (NBI) tant dans le statut des bénéficiaires que dans les points attribués par grade, sous réserve de la réalité des fonctions occupées au regard de celles qui sont éligibles à la NBI, que la chambre régionale des comptes n'a pas vérifiée.

6.4.2 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire, complément du traitement distinct des autres éléments de rémunération¹⁰², est constitué par l'ensemble des avantages perçus à titre facultatif par un agent, en contrepartie ou à l'occasion du service qu'il exécute. Pour les fonctionnaires territoriaux, les conditions d'octroi d'un tel régime sont posées par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPT et par son décret d'application du 6 septembre 1991¹⁰³. Ces dispositions imposent une décision de l'organe délibérant, auquel il appartient de fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités, individualisées pour chaque agent par le maire, et un principe de « parité » avec les corps de l'État. L'article 87 de la loi précitée dispose que « *sous réserve des dispositions de l'article 111 de la présente loi [relatif au maintien des avantages ayant le caractère de complément de rémunération collectivement acquis au sein de la collectivité territoriale ou par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale], ils ne peuvent percevoir directement ou indirectement aucune autre rémunération à raison des mêmes fonctions* ».

Le régime indemnitaire en vigueur au sein de la commune durant la période contrôlée résulte de huit délibérations prises entre janvier 2003 et mai 2021, la principale, en date du 21 novembre 2016, portant application aux agents de la commune, à compter du 1^{er} janvier 2017, du RIFSEEP.

¹⁰² Traitement indiciaire ; NBI ; supplément familial de traitement ; indemnité de résidence.

¹⁰³ Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

6.4.2.1 La mise en œuvre du RIFSEEP

Les collectivités ayant instauré un régime indemnitaire au profit de leurs agents relevant des cadres d'emplois dont les corps de l'État équivalents ont adhéré au RIFSEEP sont tenues d'instaurer celui-ci dans un délai raisonnable. L'organe délibérant doit statuer à cette fin après avis du comité technique.

Un grand nombre d'agents, à l'exception, notamment, des ingénieurs et techniciens territoriaux ou des conseillers des activités physiques et sportives (APS), relèvent d'un cadre d'emploi dont le corps équivalent au sein de l'État bénéficie du RIFSEEP depuis, au plus tard, le 1^{er} janvier 2017. Un décret du 27 février 2020¹⁰⁴ a notamment permis aux cadres d'emplois non encore éligibles au RIFSEEP, de pouvoir en bénéficier. Ainsi s'agissant des ingénieurs et techniciens territoriaux, la commune peut retenir, en équivalence, respectivement les corps des ingénieurs des services techniques du ministère de l'intérieur (services déconcentrés), des contrôleurs des services techniques du même ministère (services déconcentrés) et des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse, lesquels ont adhéré au RIFSEEP à compter du 1^{er} janvier 2017. Demeurent encore exclus du RIFSEEP les conseillers des APS¹⁰⁵ ainsi que les agents de la police municipale, sans équivalence avec un corps de l'État et relevant, pour cette raison, d'un régime indemnitaire distinct.

Le RIFSEEP comprend deux parts, en principe exclusives de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir :

- l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), dont le montant doit être fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions au regard de critères professionnels ;
- le complément indemnitaire annuel (CIA), qui tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal par groupe de fonctions fixé par arrêté ministériel.

Compte tenu de cette architecture en deux parts, l'organe délibérant doit fixer les modalités de mise en œuvre de l'IFSE et du CIA, c'est-à-dire le montant maximal par groupe de fonctions, les taux et les critères de modulation applicables, les conditions d'attribution et la périodicité de versement. Si la collectivité doit instaurer les deux parts, elle n'est pas tenue de respecter le plafond de chacune d'elles, seule l'addition des deux ne devant pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État équivalents¹⁰⁶.

Le RIFSEEP a pris effet pour la quasi-totalité des agents de la ville de Biarritz à compter du 1^{er} janvier 2017. N'y sont pas soumis, conformément au droit en vigueur, les agents de la police municipale et les conseillers des APS.

Dans une délibération du 21 novembre 2016, le conseil municipal a énuméré les catégories d'agents concernés par le RIFSEEP (stagiaires, titulaires et contractuels de droit

¹⁰⁴ Décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale, qui a actualisé le tableau des équivalences, fixées par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin qu'il soit cohérent avec les évolutions du cadre statutaire et indemnitaire.

¹⁰⁵ Dont le régime indemnitaire particulier ne doit pas dépasser le plafond de celui appliqué à leurs équivalents dans la fonction publique de l'État, les conseillers d'éducation populaire et de jeunesse, qui ne relèvent pas du RIFSEEP.

¹⁰⁶ Décision QPC n° 2018-727 du 13 juillet 2018, *Commune de Ploudiry [Régime indemnitaire de la fonction publique territoriale]*, § 8.

public). Pour l'IFSE, il a réparti les fonctions en quatre groupes pour la catégorie A, trois groupes pour la B et deux groupes pour la C et défini les modalités de réexamen et de revalorisation de cette indemnité. Il a également posé les critères d'attribution de chacune des parts et leurs modalités de versement. Il a renvoyé aux montants plafonds d'IFSE et de CIA applicables à chaque cadre d'emploi par équivalence avec les corps de l'État.

Le conseil municipal a enfin prévu, dans le cadre de la politique mise en place en matière de lutte contre l'absentéisme, une modulation du montant de l'IFSE au-delà de 10 jours d'absence de l'agent, à l'exception des congés de maternité, de paternité ou d'adoption, chaque autre type d'absence étant affecté d'un coefficient. Parmi les absences visées figurent les congés de longue maladie, de grave maladie ou de longue durée. Pour le juge administratif¹⁰⁷, le maintien du régime indemnitaire dans ces situations, qui n'est pas prévu au bénéfice des agents de la fonction publique de l'État, lesquels ne le perçoivent qu'en congé de maladie ordinaire¹⁰⁸, est contraire au principe de parité avec celle-ci, même s'il semble l'admettre depuis peu, à condition toutefois de ne pas entraîner un dépassement du plafond de régime indemnitaire¹⁰⁹.

Il appartient donc à la commune soit de modifier la délibération du 21 novembre 2016 précitée afin de prévoir la suspension du versement du RIFSEEP en cas de longue maladie, de grave maladie ou de longue durée, soit de s'assurer que le maintien du régime indemnitaire dans ces situations ne méconnaît pas le principe de parité avec la fonction publique de l'État, en faisant en sorte que le plafond global des primes octroyées aux agents de celle-ci ne soit pas dépassé. L'ordonnatrice, en réponse aux observations provisoires, a indiqué que le réexamen prochain du RIFSEEP serait l'occasion de s'assurer du respect de ce principe.

6.4.2.2 Le maintien d'autres primes

Des agents de la commune percevant le RIFSEEP continuent de bénéficier de primes dont la régularité est douteuse, pour un montant proche de 401 000 € en 2019.

6.4.2.2.1 L'indemnité de chaussures et de petit équipement (ICPE)

La ville de Biarritz verse, une fois par an, l'ICPE, d'un montant forfaitaire de 65,48 €. En 2019, 211 agents, soit un peu moins de la moitié de l'effectif total, avaient perçu cette indemnité, pour un montant total de plus de 13 000 €. Régie par un décret du 14 août 1974 et revalorisée pour la dernière fois en 2000, cette indemnité est en principe destinée aux personnels qui accomplissent un travail entraînant une usure des chaussures et de l'équipement anormalement rapide, dès lors que la collectivité employeur n'achète pas ces chaussures et équipements. Ne figurant pas dans la liste des primes et indemnités¹¹⁰, susceptibles d'être versées cumulativement

¹⁰⁷ TA Châlons-en-Champagne, 4 décembre 2018, n° 1801197 ; TA Grenoble, 19 février 2019, n° 1801918 ; TA Melun, 25 juin 2020, n° 1906861.

¹⁰⁸ 1° du I de l'article 1^{er} du décret du 26 août 2010 relatif au régime de maintien des primes et indemnités des agents publics de l'État et des magistrats de l'ordre judiciaire dans certaines situations de congés.

¹⁰⁹ CAA Nancy, 17 novembre 2020, n° 19NC00326.

¹¹⁰ Arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnelle dans la fonction publique de l'État.

avec le RIFSEEP, dont les textes récents d'application à plusieurs corps de l'État prévoient qu'il est exclusif de cette indemnité, la régularité de son maintien est incertaine.

L'ordonnatrice, qui s'est engagée à limiter le versement de cette indemnité aux agents supportant une usure anormale de leurs chaussures et équipements de travail, n'a pas répondu sur la régularité de son cumul avec le RIFSEEP, lequel a, de surcroît, selon la chambre, par nature vocation à intégrer ce type d'indemnités.

6.4.2.2.2 Les primes de fin d'année et de départ à la retraite

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les collectivités locales accordaient parfois à leur personnel des primes de fin d'année, versées le plus souvent par l'intermédiaire d'associations. Après que le Conseil d'État a considéré que ces primes étaient dépourvues de base légale, le législateur est intervenu pour maintenir ces avantages et les pérenniser, sous certaines conditions. L'article 111 de cette loi a ainsi posé le principe du maintien des avantages ayant le caractère de complément de rémunération collectivement acquis au sein de la collectivité territoriale ou par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale. Le montant de ces primes peut évoluer, à condition que le principe même d'une revalorisation ait été prévu avant l'entrée en vigueur de cette loi et qu'il ait donc lui-même la nature d'un avantage collectivement acquis. Pour pouvoir être légalement maintenus, les avantages collectivement acquis doivent aujourd'hui respecter les conditions suivantes¹¹¹ :

- avoir été mis en place par la collectivité locale par délibération ;
- avoir été institués avant le 27 janvier 1984, date d'entrée en vigueur de la loi précitée ;
- être inscrits au budget de la collectivité.

D'une part, la ville de Biarritz verse à ses agents titulaires, stagiaires et non-titulaires permanents une prime de fin d'année d'un montant brut de 805 € pour les titulaires et 853 € pour les non-titulaires, au prorata de leurs taux d'emploi et mois de présence. Le total cumulé pour l'ensemble des agents durant l'année 2019 représentait environ 369 000 €.

¹¹¹ CE, 28 octobre 1988, *Syndicat intercommunal de l'informatique des villes de Blanc-Mesnil, Bobigny, Drancy, Dugny, Pantin, Tremblay-Lès-Gonesse*, n° 73670.

Tableau n° 16 : Montants annuels servis au titre de la prime de fin d'année selon le cadre d'emploi

<i>Catégorie</i>	<i>Cadre emploi</i>	<i>Total (En €)</i>
A	ADMINISTRATEURS	805,00
	ATTACHÉS	24 966,27
	BIBLIOTHÉCAIRES	805,00
	CONSEILLERS DES APS	805,00
	CONSEILLERS SOCIO-ÉDUCATIFS	805,00
	CONSERVATEURS DE BIBLIOTHÈQUE	805,00
	DIRECTEURS DE POLICE MUNICIPALE	1 610,00
	INGÉNIEURS	8 530,37
B	ANIMATEURS	3 019,06
	ASSISTANTS DE CONSERVATION DU PATRIMOINE ET DES BIBLIOTHÈQUES	5 613,47
	ÉDUCATEURS DES APS	7 454,00
	RÉDACTEURS	7 122,28
	TECHNICIENS	20 852,96
C	ADJOINTS ADMINISTRATIFS	41 948,28
	ADJOINTS D'ANIMATION	14 341,91
	ADJOINTS DU PATRIMOINE	5 727,98
	ADJOINTS TECHNIQUES	174 882,76
	ATSEM	7 239,41
	AGENTS DE MAITRISE	20 930,00
	AGENTS DE POLICE MUNICIPALE	18 707,27
	OPÉRATEURS DES APS	2 415,00
Total		369 436,02

Source : Fichiers paye de l'exercice 2019

D'autre part, la commune verse une prime à ses agents à leur départ à la retraite, dont le montant avait été fixé, en 2005, à 2 020 €, revalorisé chaque année en fonction de l'augmentation de la valeur de l'indice 100 arrondi à la dizaine d'euros supérieure. Peuvent en bénéficier les titulaires, en totalité quel que soit le nombre d'années de présence, au prorata du taux d'emploi, et les non-titulaires, pour un montant variant selon que leur présence dans les services ait été inférieure ou supérieure à cinq années¹¹². En 2019, huit personnes ont bénéficié de cette prime, pour un montant moyen de 2 385 €, soit une dépense totale de près de 19 000 €.

Pour justifier le versement de ces deux primes, la commune a communiqué plusieurs délibérations du conseil municipal, en date des 13 avril 1995, 7 décembre 2001, 18 novembre 2005 et 30 septembre 2013.

¹¹² Pour une présence de moins de cinq ans, l'attribution se fait au prorata du taux d'emploi et des années de présence (montant forfaitaire * (nombre d'années/37,5) ; au-delà, le montant total de la prime est attribué, au prorata du taux d'emploi, avec un minimum correspondant à un mi-temps.

Le 13 avril 1995, la ville a repris à son compte le coût des deux primes et inscrit les crédits nécessaires à son budget à la date à laquelle l'inscription directe au budget de la collectivité est devenue obligatoire¹¹³. En revanche, aucun de ces documents ne permet d'attester de la mise en place de ces primes avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 précitée. De même, les modalités de leur attribution et de leur revalorisation résultent de décisions postérieures à cette loi, en méconnaissance de la jurisprudence administrative qui exige que la revalorisation procède de l'application d'une disposition qui, comme la prime elle-même, constitue un avantage acquis maintenu au profit de ses bénéficiaires¹¹⁴.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice a produit un extrait du registre des délibérations du conseil municipal de mars 1984 pour tenter de justifier le maintien de la prime de fin d'année. Ce document, qui mentionne seulement le versement par la ville d'une subvention de 874 000 F au comité d'action sociale, ne suffit pas à établir l'existence de cette prime avant 1984 ni, *a fortiori*, à justifier les modalités de son attribution et de sa revalorisation ultérieure. La prime de départ à la retraite n'est pas davantage justifiée.

6.4.3 Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

Les rapports sociaux uniques font apparaître un nombre d'heures supplémentaires rémunérées en augmentation, passées de 5 425 heures en 2017 à 7 607 heures en 2020, pour les deux-tiers dans la filière technique et un quart dans la police municipale. Leur montant s'élevait, cette dernière année, à 155 000 €, sans préjudice de l'indemnisation annuelle, par le CET, des heures supplémentaires mensuelles réalisées au-delà de 25 heures et non-compensées dans l'année.

Tableau n° 17 : Évolution du nombre d'heures supplémentaires (2017-2020)

	2017	2018	2019	2020	Évol. 2019-2020
<i>Nombre d'heures supplémentaires réalisées et rémunérées</i>	5 425	5 170	6 049	7 607	+ 40,2 %

Source : Rapports 2017 à 2019 sur l'état de la collectivité et réponse au questionnaire

¹¹³ Au moment où est intervenue la délibération du 13 avril 1995, l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 précitée prévoyait que « les agents titulaires d'un emploi d'une collectivité (...) conservent, en outre, les avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis au sein de leur collectivité ou établissement par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale ». Ce n'est qu'avec l'adoption de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire que l'inscription directe au budget de la collectivité devient obligatoire, l'article 111 précité disposant à compter de cette loi que « par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les fonctionnaires en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi conservent les avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis avant cette entrée en vigueur, au sein de leur collectivité ou établissement, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement » (<https://www.senat.fr/questions/base/1997/qSEQ970320889.html>).

¹¹⁴ CE, 12 avril 1991, *Préfet du Val d'Oise c. Commune de Louvres*, n° 118653 et 1^{er} octobre 1993, *Commune d'Aulnay-sous-Bois*, n° 97549.

Alors que le rapport social unique pour l'année 2019 fait état de 6 049 heures supplémentaires rémunérées, l'analyse des fichiers de paye de la même année en dénombre 8 090, soit un écart de 2 041 heures.

Dans la continuité du décret du 6 octobre 1950, les IHTS sont aujourd'hui régies par un décret du 14 janvier 2002¹¹⁵. Pour être applicable aux agents territoriaux, une délibération de l'organe délibérant est nécessaire, fixant la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires¹¹⁶. Si l'effectif des agents susceptibles de percevoir des IHTS est supérieur ou égal à 10, la collectivité doit mettre en place un instrument automatisé de décompte du temps de travail. Les IHTS ne peuvent être versées qu'aux agents relevant des catégories B et C.

La commune est dotée, depuis une dizaine d'années, d'un dispositif informatisé de gestion du temps de travail (Chronos), alimenté par un système de badgeage physique, permettant le contrôle automatisé des heures supplémentaires. Il appartient au chef de service de statuer sur le mode de compensation de l'heure supplémentaire, de préférence avant sa réalisation, après consultation de l'agent. Priorité doit être donnée à la récupération, hors les cas dans lesquels la rémunération est privilégiée pour favoriser la mobilisation de personnels sur des événements particuliers.

Le conseil municipal de Biarritz, par une délibération du 30 janvier 2003, a prévu le versement d'IHTS « à tous les emplois de catégorie C et les emplois de catégorie B pour les agents ayant un indice inférieur ou égal à l'indice brut 380 dès lors qu'ils effectuent effectivement des heures supplémentaires à la demande de l'autorité territoriale »¹¹⁷ et que ces heures ne sont pas compensées par un repos. Une délibération du 19 décembre 2001 prévoyait par ailleurs que les heures supplémentaires devaient être « limitées » et réalisées « sur la base du volontariat dans la mesure du possible », qu'elles pourraient être « payées ou récupérées (1h pour 1h du lundi au samedi, 1h45 pour 1h les dimanches ou jours fériés, 2h pour 1h la nuit) » et que celles effectuées le dimanche par les agents de la police municipale ou travaillant pour les halles et la piscine ne pourraient donner lieu qu'à récupération.

Les délibérations du conseil municipal sont insuffisamment précises, ne fixant pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires mais désignant seulement leur grade et indice. Or la référence à des catégories de fonctionnaires ou à des niveaux d'indice brut n'équivaut pas à une liste d'emplois¹¹⁸. La définition de cette liste est de fait renvoyée à l'autorité territoriale et aux responsables de services. Le nombre d'IHTS versées en 2019, incohérent avec celui des heures supplémentaires réalisées et rémunérées figurant dans le rapport social unique de l'année, ne permet pas de déterminer la part respective de celles faisant l'objet d'une récupération ou d'un paiement.

Compte tenu des anomalies précédemment constatées en matière indemnitaires, le conseil municipal doit délibérer pour mettre un terme au versement des primes de fin d'année et de départ à la retraite, qui ne peuvent être considérées comme des avantages collectivement acquis, et

¹¹⁵ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

¹¹⁶ Article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹¹⁷ Le plafonnement de l'indice pour la catégorie B a été supprimé par le décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007.

¹¹⁸ Cour des comptes, 10 décembre 2015, *Commune de Théoule-sur-mer*, n° 72851 (appel) ; 26 septembre 2019, *Commune de Commentry*, n° S2019-2268 (appel).

définir précisément la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires.

L'ordonnatrice a indiqué, en réponse aux observations provisoires, qu'elle examinerait la possibilité d'intégrer au RIFSEEP prochainement révisé l'objet de la rétribution liée à la prime de fin d'année et soumettrait au conseil municipal un nouveau cadre juridique de validation, de récupération et d'indemnisation des heures supplémentaires. L'analyse de l'évolution haussière de celles-ci figure parmi les missions confiées à la nouvelle directrice des ressources humaines.

Recommandation n° 10 : Délibérer pour sécuriser le régime indemnitaire des agents en mettant un terme au versement, irrégulier ou juridiquement fragile, de l'indemnité de chaussures et de petit équipement ainsi que des primes de fin d'année et de départ à la retraite, que le RIFSEEP a vocation à intégrer, et en listant précisément les emplois susceptibles de réaliser des heures supplémentaires.

6.5 Conclusion

La période est marquée par une baisse importante du nombre d'agents, singulièrement entre les exercices 2016 et 2019, au cours desquels la commune a perdu une quarantaine d'ETPT, à la faveur d'une stratégie de non-remplacement des départs à la retraite.

La ville s'est mise en conformité avec la durée légale de travail par une délibération du conseil municipal adoptée le 30 juin 2021 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, soit dans le délai imparti par l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Les manquements relevés quant au contenu du rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, de suivi des CET, de lutte contre l'absentéisme lié à la maladie ordinaire ou aux accidents du travail et de rémunération des agents, avec le maintien de primes au fondement juridique fragile ou incompatibles avec le RIFSEEP, dont l'instauration aurait dû être l'occasion de sécuriser l'ensemble du régime indemnitaire, dessinent des marges de progrès pour la politique de gestion des ressources humaines.

Les services de l'ordonnatrice ont indiqué travailler à la professionnalisation de cette fonction, par la construction d'un projet de direction et la définition de lignes directrices de gestion, comme le prévoit la loi du 6 août 2019 précitée, afin de déterminer une stratégie prévisionnelle de pilotage des ressources humaines et de fixer des orientations générales en matière de mobilité, de promotion et de valorisation des parcours. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice s'est engagée à améliorer les conditions de suivi et de gestion des CET, agir sur certaines situations d'absentéisme et sécuriser une partie du régime indemnitaire des agents.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des contrôles effectués au titre de l'examen de la fiabilité des comptes.....	83
Annexe n° 2. Évolution détaillée de la section de fonctionnement du budget principal (2016-2020)..	84
Annexe n° 3. Évolution détaillée du financement des investissements du budget principal (2016-2020)	85
Annexe n° 4. Évolution détaillée de la situation bilancielle du budget principal (2016-2020)	87
Annexe n° 5. Évolution détaillée du besoin en fonds de roulement du budget principal (2016-2020) – en €.....	89
Annexe n° 6. Liste des abréviations.....	90

**Annexe n° 1. Liste des contrôles effectués
au titre de l'examen de la fiabilité des comptes**

Nature du contrôle	Contrôle effectué	Contrôle sans objet
A- Concordance de la balance générale du compte administratif et des résultats budgétaires de l'exercice du compte de gestion (tableau A13, recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'exercice, tableau A14 résultats cumulés budget principal et budgets annexes) pour tous les exercices	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B- Cohérence des comptes de liaison (451) entre le budget principal et les comptes annexes (comptes rattachés et budgets annexes) (dernier exercice)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C - Concordance des comptes d'emploi des valeurs inactives (P612) avec la balance des comptes de gestion (tableau C) (dernier exercice en jugement)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D - Justification des soldes de comptes de la classe 2 :		
- Participations et créances rattachées à des participations : compte 26	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Autres immobilisations financières : compte 27	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Immobilisations : transferts du compte 23 (travaux en cours) au compte 21	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3-6 – Application des dispositions réglementaires en matière :		
- de rattachement des charges et des produits à l'exercice,	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- d'amortissements et de provisionnements,	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- de charges à répartir,	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
- de reprises sur subventions d'investissement,	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- d'ICNE (intérêts courus non-échus),	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- de cessions d'immobilisations.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Annexe n° 2. Évolution détaillée de la section de fonctionnement du budget principal (2016-2020)

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Var. ann. moy. (2016- 2020)	Var. ann. moy. (2016- 2019)	Var. 2019- 2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	33 546 774	34 042 397	33 858 699	34 322 810	33 766 899	0,2%	0,8%	-1,6%
+ Fiscalité reversée	3 783 627	3 988 337	3 767 500	3 763 998	3 763 999	-0,1%	-0,2%	0,0%
+ Ressources d'exploitation	3 874 757	4 288 277	6 784 511	6 405 427	5 097 008	7,1%	18,2%	-20,4%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	6 582 894	6 082 155	6 294 420	6 107 055	6 682 336	0,4%	-2,5%	9,4%
+ Production immobilisée, travaux en régie	78 065	58 236	68 396	72 878	78 173	0,0%	-2,3%	7,3%
= Produits de gestion (A)	47 866 118	48 459 401	50 773 525	50 672 168	49 388 415	0,8%	1,9%	-2,5%
Charges à caractère général	9 865 844	10 044 655	10 566 950	11 259 212	10 620 950	1,9%	4,5%	-5,7%
+ Charges de personnel	20 342 922	20 765 337	20 473 948	20 708 120	20 840 322	0,6%	0,6%	0,6%
+ Subv. de fonctionnement	7 906 065	8 176 168	8 156 701	8 667 605	8 315 788	1,3%	3,1%	-4,1%
+ Autres charges de gestion	440 116	465 211	403 453	402 000	369 356	-4,3%	-3,0%	-8,1%
= Charges de gestion (B)	38 554 947	39 451 371	39 601 052	41 036 937	40 146 415	1,0%	2,1%	-2,2%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	9 311 171	9 008 031	11 172 474	9 635 231	9 242 000	-0,2%	1,1%	-4,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>19,5%</i>	<i>18,6%</i>	<i>22,0%</i>	<i>19,0%</i>	<i>18,7%</i>			
+/- Résultat financier	-643 880	-606 623	-626 996	-631 056	-603 499	-1,6%	-0,7%	-4,4%
- Subventions exceptionnelles aux SPIC	802 007	898 631	910 000	1 009 000	970 450	4,9%	8,0%	-3,8%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-237 422	180 339	-382 722	265 714	187 776	29,3%	46,1%	-29,3%
= CAF brute	7 627 862	7 683 116	9 252 756	8 260 889	7 855 826	0,7%	2,7%	-4,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,9%</i>	<i>15,9%</i>	<i>18,2%</i>	<i>16,3%</i>	<i>15,9%</i>			

Source : Logiciel Anafî, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 3. Évolution détaillée du financement des investissements du budget principal (2016-2020)

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	7 627 862	7 683 116	9 252 756	8 260 889	7 855 826	40 680 448
- Annuité en capital de la dette	3 705 788	3 839 960	3 723 172	3 781 851	3 429 642	18 480 413
= CAF nette ou disponible (C)	3 922 074	3 843 156	5 529 584	4 479 038	4 426 184	22 200 035
TLE et taxe d'aménagement	338 751	456 337	605 942	656 150	842 329	2 899 509
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	974 404	827 634	4 151 898	2 441 502	8 395 438
+ Subventions d'investissement reçues hors AC	900 129	1 136 165	-887 616	1 753 122	205 745	3 107 545
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	560 771	731 710	831 121	655 005	671 055	3 449 662
+ Produits de cession	1 771 363	23 600	3 464 520	742 966	2 322 368	8 324 817
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3 571 014	3 322 216	4 841 601	7 959 141	6 483 000	26 176 972
= Financement propre disponible (C+D)	7 493 088	7 165 372	10 371 184	12 438 179	10 909 184	48 377 007
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>103,3%</i>	<i>63,8%</i>	<i>77,1%</i>	<i>81,6%</i>	<i>144,2%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	7 256 783	11 229 277	13 454 089	15 240 275	7 564 553	54 744 976
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	2 480 136	3 305 526	3 072 174	539 926	1 232 605	10 630 368
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	583 192	583 192
- Participations et inv. financiers nets	970	0	100 000	3 027 317	3 142 803	6 271 090
+/- Variation autres dettes et cautionnements	3 600	-7 980	0	-1 011 909	-771 642	-1 787 931
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-2 248 401	-7 361 451	-6 255 079	-5 357 430	-842 328	-22 064 689
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	58 011	0	58 011

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	64 655	58 011	0	122 666
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-2 248 401	-7 361 451	-6 319 734	-5 357 430	-842 328	-22 129 343
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	4 000 000	3 000 000	4 650 000	4 713 646	7 500 000	23 863 646
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 751 599	-4 361 451	-1 669 734	-643 784	6 657 672	1 734 302

Source : Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 4. Évolution détaillée de la situation bilancielle du budget principal (2016-2020)

<i>au 31 décembre en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Var. ann. moy. (2016-2020)	Var. ann. moy. (2016-2019)	Var. 2019- 2020
Dotations, réserves et affectations	197 614 497	204 490 884	213 349 049	225 084 059	234 421 746	4,4%	4,4%	4,1%
+/- Différences sur réalisations	23 207 216	23 074 167	26 434 135	26 974 162	28 535 890	5,3%	5,1%	5,8%
+/- Résultat (fonctionnement)	5 445 646	5 407 986	6 984 974	6 047 855	3 709 895	-9,1%	3,6%	-38,7%
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	59 173 664	61 041 540	60 985 045	63 393 172	64 252 190	2,1%	2,3%	1,4%
<i>dont subv. transférables</i>	<i>506 031</i>	<i>515 631</i>	<i>352 265</i>	<i>357 630</i>	<i>381 615</i>	<i>-6,8%</i>	<i>-10,9%</i>	<i>6,7%</i>
<i>dont subv. non transférables</i>	<i>58 667 634</i>	<i>60 525 909</i>	<i>60 632 780</i>	<i>63 035 542</i>	<i>63 870 575</i>	<i>2,1%</i>	<i>2,4%</i>	<i>1,3%</i>
+ Provisions pour risques et charges	583 545	583 545	583 545	583 545	583 545	0,0%	0,0%	0,0%
= Ressources propres élargies	286 024 569	294 598 123	308 336 747	322 082 793	331 503 267	3,8%	4,0%	2,9%
+ Dettes financières	37 784 290	36 952 310	37 879 138	39 822 842	44 664 842	4,3%	1,8%	12,2%
= Ressources stables (E)	323 808 859	331 550 433	346 215 885	361 905 635	376 168 108	3,8%	3,8%	3,9%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	216 898 672	220 206 894	223 399 840	226 462 127	228 180 056	1,3%	1,4%	0,8%
<i>dont subv. d'équip. versées</i>	<i>9 927 835</i>	<i>12 496 273</i>	<i>14 831 360</i>	<i>14 627 380</i>	<i>14 377 559</i>	<i>9,7%</i>	<i>13,8%</i>	<i>-1,7%</i>
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	<i>1 545 253</i>	<i>1 833 600</i>	<i>1 908 161</i>	<i>1 892 158</i>	<i>1 677 700</i>	<i>2,1%</i>	<i>7,0%</i>	<i>-11,3%</i>
<i>dont immobilisations corporelles</i>	<i>201 879 030</i>	<i>202 330 467</i>	<i>203 013 766</i>	<i>203 268 717</i>	<i>202 308 122</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,2%</i>	<i>-0,5%</i>
<i>dont immobilisations financières</i>	<i>3 546 554</i>	<i>3 546 554</i>	<i>3 646 554</i>	<i>6 673 872</i>	<i>9 816 675</i>	<i>29,0%</i>	<i>23,5%</i>	<i>47,1%</i>
+ Immobilisations en cours	92 763 701	101 558 504	112 619 487	125 540 133	131 427 004	9,1%	10,6%	4,7%

<i>au 31 décembre en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Var. ann. moy. (2016-2020)	Var. ann. moy. (2016-2019)	Var. 2019- 2020
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	11 054 623	11 054 623	12 620 562	13 029 176	13 029 176	4,2%	5,6%	0,0%
+ Immobilisations reçues au titre d'une MAD ou affectation	-43 014	-43 014	-43 014	-43 014	-43 014	0,0%	0,0%	0,0%
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers	189 679	189 679	247 690	189 679	189 679	0,0%	0,0%	0,0%
= Emplois immobilisés (F)	320 863 662	332 966 686	348 844 566	365 178 100	372 782 901	3,8%	4,4%	2,1%
= Fonds de roulement net global (E-F)	2 945 197	-1 416 254	-2 628 681	-3 272 465	3 385 207	3,5%	-203,6%	- 203,4%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	27,4	-12,9	-23,9	-28,7	30,3			

Source : Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 5. Évolution détaillée du besoin en fonds de roulement du budget principal (2016-2020) – en €

	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Redevables et comptes rattachés	1 450 282	1 440 561	2 057 968	2 081 419	1 961 732	1 798 393
<i>dont redevables</i>	851 468	759 074	917 967	1 189 076	1 361 789	1 015 875
- Encours fournisseurs	2 059 511	4 094 721	2 410 281	1 580 171	2 277 968	2 484 530
<i>dont fournisseurs d'immobilisations</i>	724 239	1 925 512	1 374 074	288 914	996 941	1 061 936
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-609 229	-2 654 159	-352 313	501 249	-316 236	-686 138
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-5,7	-24,2	-3,2	4,4	-2,8	-
- Dettes et créances sociales	3 105	0	76	0	0	636
- Dettes et créances fiscales	171	76	0	34 902	0	7 030
- Autres dettes et créances sur État et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-115 321	-1 225 062	-99 850	143 744	33 934	-252 511
- Autres dettes et créances	1 191 862	4 071 750	-286 207	-1 040 861	-3 961 778	-5 047
<i>dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	84 569	165 780	39 785	34 605	674	65 083
<i>dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	48 052	28 876	120 693	40 586	271 523	101 946
<i>dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	74 186	38 079	11 953	19 211	7 679	30 222
<i>dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	108 415	166 997	103 143	1 121 475	426 047	385 215
<i>dont compte de rattachement avec les budgets annexes**</i>	2 042 718	4 384 612	-283 460	-23 018	-2 292 417	765 687
<i>dont compte de rattachement avec le CCAS et la caisse des écoles**</i>	3 498	2 541	-261	3 177	9 284	3 648
= Besoin en fonds de roulement global	-1 689 045	-5 500 923	33 668	1 363 463	3 611 608	-436 246
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-15,7	-50,1	0,3	11,9	32,4	-

* Présentation en valeur absolue

** Un solde créditeur diminue le besoin en fonds de roulement, un solde débiteur l'augmente

Source : Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 6. Liste des abréviations

ABRÉVIATIONS	DÉFINITION DU TERME
<i>ACBA</i>	Agglomération Côte Basque-Adour
<i>ANDES</i>	Association nationale des élus chargés du sport
<i>AP</i>	Autorisations de programme
<i>APS</i>	Activités physiques et sportives
<i>ATSEM</i>	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
<i>BAB</i>	Bayonne Anglet Biarritz
<i>BEA</i>	Bail emphytéotique administratif
<i>BFR</i>	Besoin en fonds de roulement
<i>FDR</i>	Fonds de roulement
<i>BOPB</i>	Biarritz Olympique Pays basque
<i>BP</i>	Budget principal
<i>BTZ</i>	Biarritz
<i>CABAB</i>	Communauté d'agglomération Bayonne Anglet Biarritz
<i>CAF brute / nette</i>	Capacité d'autofinancement brute / nette
<i>CAPB</i>	Communauté d'agglomération du Pays Basque
<i>CCAS</i>	Centre communal d'action sociale
<i>CDC</i>	Caisse des dépôts et consignations
<i>CET</i>	Compte épargne-temps
<i>CFE</i>	Cotisation foncière des entreprises
<i>CGCT</i>	Code général des collectivités territoriales
<i>CIA</i>	Complément indemnitaire annuel
<i>CJF</i>	Code des juridictions financières
<i>CP</i>	Crédits de paiement

ABRÉVIATIONS	DÉFINITION DU TERME
<i>CRC</i>	Chambre régionale des comptes
<i>CRPA</i>	Code des relations entre le public et l'administration
<i>CSV</i>	"Comma separated values", format de texte ouvert représentant des données tabulaires sous forme de valeurs séparées par des virgules
<i>DGF</i>	Dotation globale de fonctionnement
<i>DOB</i>	Débat d'orientation budgétaire
<i>DSC</i>	Dotation de solidarité communautaire
<i>EBF</i>	Excédent brut de fonctionnement
<i>EPA</i>	Établissement public administratif
<i>EPCI</i>	Établissement public de coopération intercommunale
<i>EPFL</i>	Établissement public foncier local
<i>EPIC</i>	Établissement public industriel et commercial
<i>ETPT</i>	Équivalent temps plein travaillé
<i>FCTVA</i>	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
<i>FFR</i>	Fédération française de rugby
<i>FPIC</i>	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
<i>GEMAPI</i>	Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
<i>HS</i>	Heures supplémentaires
<i>IAT</i>	Indemnité d'administration et de technicité
<i>IHTS</i>	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
<i>LGV</i>	Ligne grande vitesse
<i>MAD</i>	Mise à disposition
<i>NBI</i>	Nouvelle bonification indiciaire

ABRÉVIATIONS	DÉFINITION DU TERME
<i>PDF</i>	"Portable Document Format", format de fichier informatique sécurisant la présentation et l'échange de documents, quels que soient le logiciel, le matériel et le système d'exploitation utilisé
<i>PLU</i>	Plan local d'urbanisme
<i>PPI</i>	Plan pluriannuel d'investissements
<i>RAFP</i>	Retraite additionnelle de la fonction publique
<i>RIFSEEP</i>	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
<i>ROB</i>	Rapport d'orientation budgétaire
<i>RP</i>	Recensement de la population
<i>RTT</i>	Réduction de temps de travail
<i>SASP</i>	Société anonyme sportive professionnelle
<i>SIAZIM</i>	Syndicat intercommunal d'aménagement de la zone d'Ilbarritz-Mouriscot
<i>SM</i>	Syndicat mixte
<i>SNC</i>	Société en nom collectif
<i>SNCBO</i>	Société en nom collectif Biarritz-Océan
<i>SOCOMIX</i>	Société communale d'économie mixte pour l'exploitation de l'Hôtel du Palais de Biarritz
<i>SPA</i>	Service public administratif
<i>SPIC</i>	Service public industriel et commercial
<i>SPL</i>	Secteur public local
<i>TCSP</i>	Transport collectif en site propre
<i>TFB</i>	Taxe foncière sur les propriétés bâties
<i>TFNB</i>	Taxe foncière sur les propriétés non-bâties
<i>TGV</i>	Train à grande vitesse

<i>ABRÉVIATIONS</i>	<i>DÉFINITION DU TERME</i>
<i>TLE</i>	Taxe locale d'équipement
<i>TTC</i>	Toutes taxes comprises
<i>TVA</i>	Taxe sur la valeur ajoutée
<i>ZA</i>	Zone d'aménagement
<i>ZAC</i>	Zone d'aménagement concerté
<i>ZAD</i>	Zone d'aménagement différé

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

BIARRITZ

Le Maire

Service Financier

**Monsieur le Président de la Chambre Régionale
des Comptes de la Nouvelle Aquitaine
3 place des Grands Hommes
CS 30059**

33 064 Bordeaux Cedex

Biarritz, le 23 juin 2022

Monsieur le Président,

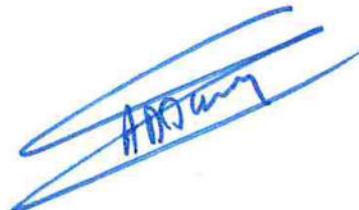
J'ai bien reçu le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Biarritz depuis 2016.

En complément des éléments de réponse apportés précédemment, je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, copie des courriers adressés à Monsieur le Président de la SASP Biarritz Olympique Pays Basque l'informant du transfert des charges d'entretien et de fluides du stade Aguiléra ainsi que la décision unilatérale de distraire la villa Rose du bail emphytéotique administratif.

Par ailleurs, comme indiqué dans la recommandation n°7, la constitution de provision pour les créances impayées a reçu un commencement d'exécution avec deux inscriptions dans les budgets supplémentaires de 2022 pour le budget principal et le budget annexe des activités soumises à la TVA respectivement à hauteur de **161 800 €** et **171 800 €**.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

P.J.



Maider AROSTEGUY



**DIRECTION JURIDIQUE
ET COMMANDE PUBLIQUE**

BIARRITZ, le **16 JUIN 2022**

**Monsieur Jean-Baptiste ALDIGE
Président du Directoire
S.A.S.P. BIARRITZ OLYMPIQUE
PAYS BASQUE
Parc des sports d'Aguilera
Rue Cino Del Duca
64200 BIARRITZ**

Lettre recommandée avec AR

N/Réf. : MG n° 22-01129-D

Objet : Retrait de la Villa Rose du BEA

Monsieur le Président,

Le bail emphytéotique administratif signé le 16 juillet 2003 entre la Ville de Biarritz et la SASP Biarritz Olympique Pays-Basque a octroyé au BOPB un droit d'occupation privative d'une partie des installations du parc des sports d'Aguilera appartenant au domaine public de la Ville de Biarritz, dont la Villa Rose.

Le bail prévoyait le réaménagement de la Villa Rose par le BOPB, en précisant que cette villa pourra être transformée en centre de formation.

Comme dans tout bail emphytéotique, celui-ci mettait à la charge du BOPB l'ensemble des charges liées aux installations intégrées au périmètre du bail.

Depuis, aucun aménagement n'a été entrepris par le BOPB sur la Villa Rose, ni même les travaux d'entretien-réparation nécessaires à la conservation de l'immeuble.

L'état de la villa ne cesse de se dégrader depuis des années, et a nécessité des travaux de sécurisation tel que le bâchage de la toiture. La villa est actuellement en état d'abandon.

.../...





La Ville a demandé au BOPB de réaliser les travaux que nécessite l'état d'abandon de la villa Rose. Cette demande est restée sans effet.

Aussi, une autre solution avait été envisagée début 2020 par les deux parties : le retrait du périmètre du BEA de la Villa Rose, qui n'a jamais par le passé été utilisée par le club.

Ce retrait permettrait à la Ville de réaliser les travaux sous sa maîtrise d'ouvrage et à ses frais, et de conserver ce bien pour son propre usage.

Par délibération en date du 12 février 2020, le Conseil municipal avait ainsi décidé de conclure un avenant, à signer avec le BOPB, dont l'objet était de retirer la Villa Rose du périmètre du BEA.

Vous avez refusé de signer cet avenant.

Il est aujourd'hui indispensable que la Ville reprenne le bâtiment, afin de réaliser ces travaux de sauvegarde.

Aussi, je vous informe que le Conseil Municipal sera saisi dans sa séance du 23 juin 2022 pour se prononcer sur le retrait unilatéral de la Villa Rose du périmètre du BEA.

Ce retrait interviendra dans le cadre du pouvoir de modification unilatérale des contrats administratifs détenu par les personnes publiques.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

P/le Maire
L'Adjoint délégué

Edouard CHAZOUILLERES



En provenance de :

~~MARQUE ALDIGE
BIARRITZ
BASQUE - Parc des Agues
Rue Grand Del Duru
64202 BIARRITZ~~

SRZV28 - PFC 304 - 20170412108 - 04421



**RECOMMANDÉ :
AVIS DE RECEPTION**

Numero de l'AR : AR 1A 188 384 3164 4



Renvoyer à

FRAB

Présenté / Avisé le : 1 / 1
Distribué le : 20 / 08 / 22

Je soussigné(e) déclare être
 Le destinataire
 Le mandataire
Signature
Bellart

CNI / permis de conduire
 Autre :
Signature facteur *

* Le facteur atteste par sa signature que l'identité du destinataire ou de son mandataire a été vérifiée précédemment.

Steine de Biarritz
Marché - No 1022 - 01123-D
B.P. 58
64202 BIARRITZ Cedex





S.A.S.P Biarritz Olympique Pays Basque
À l'attention de Monsieur le Président
Monsieur Jean-Baptiste ALDIGÉ
Parc des Sports Aguilera
Rue Cino Del Duca
64200 BIARRITZ

N/Réf : HC/VL
N° : 22-01171-D

Objet : fin des interventions Ville

Biarritz, le 14 juin 2022

Lettre en recommandé avec AR n° 1A 172 360 7178 0

Monsieur le Président,

Comme vous le savez, la Chambre Régionale des Comptes a rappelé à la ville de Biarritz le cadre réglementaire des BEA et plus spécifiquement celui qui lie la ville de Biarritz à la SASP BOPB.

Aussi, dans la continuité de notre courrier du 3 février 2022 vous indiquant la séparation des réseaux d'eau sur le site Aguilera et la création d'un compteur spécifique pour les consommations à votre charge, et pour nous mettre en conformité avec les recommandations de la Chambre Régionale des Comptes, je vous informe que cette démarche sera réalisée de même pour les installations électriques.

Concrètement à compter du 18 juillet 2022, les travaux de séparation de réseaux engagés par la Ville seront finalisés, un compteur dédié pour les installations du périmètre du BEA sera activé. Il reviendra à la SASP BOPB de souscrire à un contrat de fourniture électrique à compter de cette date. Afin d'atteindre cet objectif, il est nécessaire de réaliser plusieurs coupures électriques temporaires : les 20 et 21 juin de 8h00 à 12h00, les 22 et 23 juin de 8h00 à 9h00 et le 18 juillet de 7h00 à 9h00.

Par ailleurs, au titre du BEA, l'entretien et la maintenance de l'éclairage sportif du terrain d'honneur sont à reprendre par la SASP BOPB : entretien des mâts, vérification des ancrages en pied, relamping, mesures de niveau d'éclairage, astreinte jour de match... Cette liste est non limitative. Cette prise en charge sera effective à compter du 18 juillet 2022.



De même, au titre du BEA, l'entretien du terrain d'honneur y compris la pelouse est à reprendre par la SASP BOPB. Cette prise en charge sera effective à compter du 18 juillet 2022.

Pour terminer, comme la ville de Biarritz s'y était engagée, une régularisation relative aux recettes de l'antenne de téléphonie mobile située dans le périmètre du BEA sera effectuée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

P/Le Maire,
L'Adjoint Délégué,



Edouard CHAZOILLERES