

**COMMUNE DE BAYONNE**  
**Département des Pyrénées-Atlantiques - Arrondissement de Bayonne**

**SEANCE DU CONSEIL MUNICIPAL DU 21 JUILLET 2022**  
**DELIBERATION N° DE-2022-117**

L'an deux mil vingt-deux, le 21 juillet, le Conseil municipal dûment convoqué, s'est réuni l'Hôtel de ville, salle du conseil municipal, sous la présidence de Monsieur Jean-René ETCHEGARAY, Maire. La séance a été ouverte à 17h35.

Nombre de conseillers municipaux en exercice : 45

**Présents :**

M. ETCHEGARAY, Mme DURRUTY, M. MILLET-BARBÉ, Mme LAUQUÉ, M. UGALDE, Mme HARDOUIN-TORRE, M. CORRÉGÉ, Mme LOUPIEN-SUARES, M. LACASSAGNE, Mme MARTIN-DOLHAGARAY, M. LAIGUILLON, Mme CASTEL, M. ALQUIÉ, Mme MEYZENC, M. PARRILLA ETCHART, Mme DUHART, Mme BISAUTA, M. ARCOUET, Mme LARRÉ M. SALANNE, M. PAULY, Mme LAPLACE, M. DAUBISSE, Mme MOTHES, M. SÉVILLA, Mme ZITTEL, Mme LARROZE-FRANCEZAT, M. ERREMUNDEGUY, M. SUSPERREGUI, M. BOUTONNET-LOUSTAU, Mme CAPDEVIELLE, M. DUZERT, M. ESTEBAN, Mme LIOUSSE, M. ETCHETO (à partir de 18h57), Mme BROCARD, Mme HERRERA LANDA, M. ABADIE (jusqu'à 22h30 et à partir de 23h00), M. BERGÉ.

**Absents représentés par pouvoir :**

M. AGUERRE à Mme BISAUTA, Mme BRAU-BOIRIE à Mme LOUPIEN-SUARES, M. ALLEMAN à Mme LAUQUÉ, Mme DELOBEL à M. MILLET-BARBÉ, Mme DUPREUILH à Mme LIOUSSE, M. ETCHETO à Mme BROCARD (jusqu'à 18h57), M. ABADIE à Mme HERRERA LANDA (de 22h30 à 23h00)

**Absent(s) :**

Mme BENSOUSSAN

**Secrétaire :**

M. BOUTONNET-LOUSTAU

---

*Entendu le rapport de M. ETCHEGARAY,*

**OBJET : FINANCES** – Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes relatif au contrôle des comptes et à la gestion de la commune pour les exercices 2016 et suivants.

La Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine a procédé ces derniers mois à l'examen de la gestion de la Ville et des comptes du Trésorier municipal.

Dans ce cadre, le président de la Chambre a adressé à Monsieur le Maire, le 5 juillet 2022, le rapport d'observations définitives relatif aux exercices 2016 et suivants.

Une synthèse du rapport et des recommandations émises est proposée en préambule du document joint en annexe à la présente délibération. Puis, chapitre par chapitre, le rapport fait état :

- des suites données au contrôle précédent;
- de la place de la commune dans la nouvelle Communauté d'agglomération Pays Basque;
- de l'exercice de la démocratie, de la publicité des actes de la commune et de la qualité des informations financières et comptables;
- des équilibres financiers de la Ville;
- de la gestion des ressources humaines.

En application de l'article L.243-6 du code des juridictions financières, ce rapport est inscrit à l'ordre du jour de la première séance du Conseil municipal suivant sa transmission et a été joint à la convocation de chacun des conseillers municipaux.

Il donne lieu à un débat mais ne fait pas l'objet d'un vote.

Il est précisé, qu'aux termes de l'article L.243-9 du code des juridictions financières, le Conseil municipal devra être informé, dans un délai d'un an, des actions mises en œuvre pour répondre aux observations présentées par la Chambre régionale des comptes.

*Ont signé au registre les membres présents.*

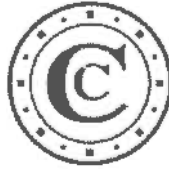
**Dont Acte**



Jean-René ETCHEGARAY  
Maire de Bayonne

Par délégation du Maire  
David Tollis  
Directeur général des services

Chambre régionale  
des comptes  
Nouvelle-Aquitaine



Le président

Bordeaux, le - 5 JUL. 2022

à

Dossier suivi par :  
Corinne Thomas, greffière de la 3<sup>ème</sup> section  
T 05 56 56 47 00  
Mél. : [na-greffe@crtc.ccomptes.fr](mailto:na-greffe@crtc.ccomptes.fr)  
Nos références à rappeler KSP GD220287 CRC  
Contrôle n° 2021-0078

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

P.J. : 1 rapport

Envoi dématérialisé avec accusé de réception  
[Article R. 241-9 du code des juridictions financières]

Monsieur Jean-René Etchegaray  
Maire de la commune de Bayonne  
Hôtel de ville  
1 avenue du maréchal Leclerc – BP 4

64100 BAYONNE

[d.foulon@bayonne.fr](mailto:d.foulon@bayonne.fr)  
[m.andrieu@bayonne.fr](mailto:m.andrieu@bayonne.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 Bayonne 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 sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques des Pyrénées-Atlantiques.

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 BAYONNE (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 DE LA COMMUNE.....	8
1.1 Situation géographique et population .....	8
1.2 Situation économique.....	9
2 LES SUITES DU CONTROLE PRÉCÉDENT .....	9
3 LA PLACE DE LA COMMUNE DANS LA NOUVELLE INTERCOMMUNALITÉ ....	11
3.1 Une appréciation positive de la place de la commune au sein des instances de gouvernance intercommunales.....	11
3.2 Une absence de restitution de la participation effective aux instances de gouvernance .....	12
3.3 L'exercice partagé de certaines compétences sur le territoire communal à préciser ....	14
3.3.1 Les compétences transférées depuis 2016 .....	14
3.3.2 L'exercice complexe de la compétence tourisme .....	15
3.3.3 L'exercice partagé avec la CAPB de la compétence voirie à préciser.....	23
3.3.4 Le transfert de la compétence « eau potable ».....	27
4 L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE, LA PUBLICITÉ DES ACTES DE LA COMMUNE ET LA QUALITÉ DES INFORMATIONS FINANCIÈRES ET COMPTABLES.....	28
4.1 Un règlement intérieur à préciser.....	28
4.2 La production et la tenue des documents budgétaires .....	29
4.2.1 L'architecture budgétaire.....	29
4.2.2 Le débat sur les orientations budgétaires.....	29
4.2.3 Les autres rapports préalables aux débats budgétaires .....	30
4.2.4 La publicité des budgets et des comptes.....	31
4.3 La fiabilité des comptes .....	31
4.3.1 Démarche d'amélioration de la qualité comptable .....	32
4.3.2 Une exécution budgétaire insuffisante de la section d'investissement du budget principal.....	33
4.3.3 La gestion des immobilisations.....	34
4.3.4 La constitution de provisions.....	37
4.3.5 Les opérations de régularisation de fin d'exercice .....	38
4.3.6 La nécessaire rationalisation des régies de recettes et d'avances .....	39
4.3.7 L'utilisation de la monnaie locale euskos.....	41
5 LES ÉQUILIBRES FINANCIERS .....	45
5.1 Les engagements du contrat État-ville, dit « contrat de Cahors » respectés.....	45
5.2 Le pacte financier et fiscal de l'agglomération.....	46
5.2.1 L'intégration de la dotation de solidarité à l'attribution de compensation par l'ancienne intercommunalité .....	46
5.2.2 L'objectif de neutralité fiscale de la nouvelle intercommunalité atteint partiellement...	47
5.2.3 Les modifications de l'attribution de compensation selon le dispositif dérogatoire devant garantir le maintien des ressources .....	47

5.2.4	Les modifications de l’attribution de compensation selon le dispositif de droit commun pour tenir compte des transferts de compétences .....	48
5.2.5	La mise en place partielle, par la CAPB, d’une solidarité entre les communes .....	49
5.2.6	La révision du pacte financier et fiscal de la CAPB .....	50
5.3	Analyse financière du budget principal .....	51
5.3.1	Une situation financière globalement saine .....	51
5.3.2	Des produits de gestion en légère hausse.....	53
5.3.3	Des charges de gestion contenues.....	59
5.3.4	Le résultat exceptionnel.....	70
5.3.5	Des investissements soutenus .....	71
5.3.6	L’endettement et la gestion de la dette .....	78
5.3.7	Le bilan .....	79
5.4	Analyse financière des budgets annexes.....	80
5.4.1	Le budget annexe des parcs de stationnement .....	80
5.4.2	Le budget annexe des fêtes traditionnelles et « temporada ».....	84
6	<b>LES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>86</b>
6.1	Le pilotage de la fonction ressources humaines et la gestion prévisionnelle en cours de finalisation.....	86
6.1.1	Les lignes directrices de gestion .....	86
6.1.2	La gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences (GPEEC).....	86
6.2	L’évolution et la structure des effectifs .....	87
6.3	La durée annuelle de travail fixée à 1 607 heures, depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2022 .....	88
6.4	Un absentéisme en légère hausse .....	89
6.5	Les rémunérations .....	90
6.5.1	L’instauration du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l’expertise et de l’engagement professionnel (RIFSEEP) à finaliser.....	90
6.5.2	Les dispositifs exclus du RIFSEEP .....	92
6.5.3	Le paiement des indemnités horaires de travail supplémentaire (IHTS).....	94
6.5.4	La nouvelle bonification indiciaire .....	95
6.5.5	Les avantages en nature .....	96
	<b>ANNEXES .....</b>	<b>99</b>

## SYNTHÈSE

### *La place de la commune dans la nouvelle intercommunalité*

La commune de Bayonne (51 411 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2021) est membre de la communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB), issue de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017 de dix intercommunalités dont celle de la communauté d'agglomération Côte Basque-Adour (ACBA). La nouvelle intercommunalité rassemble 158 communes (312 278 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2021). Elle est présidée par le maire de Bayonne depuis sa création. La ville y est cependant moins bien représentée qu'au sein de l'ACBA, la répartition des sièges au conseil communautaire ayant favorisé les communes les moins peuplées qui disposent toutes d'un siège. La ville est toutefois satisfaite de sa représentation au sein des instances intercommunales, quand bien même elle ne permettrait pas de prendre totalement en compte son poids démographique.

La création de la CAPB n'a que peu modifié le périmètre des compétences exercées par la commune, la CAPB reprenant à l'identique l'exercice des compétences dévolues à l'ancienne intercommunalité. L'exercice de certaines d'entre elles mériterait toutefois d'être précisé. L'office de tourisme de Bayonne, transféré à la CAPB et transformé en office intercommunal, œuvre ainsi à la fois pour l'agglomération et pour la commune, induisant une gestion complexe. Par ailleurs, la compétence relative à l'aménagement et l'entretien de voiries et de parcs d'intérêt communautaire n'est pas exercée en totalité par la CAPB, la commune assurant la réalisation de certains investissements sur les voiries d'intérêt communautaire, financés partiellement par des fonds de concours de la CAPB.

### *La qualité des informations financières comptables et la publicité des actes de la commune*

La commune s'est engagée récemment dans une démarche d'amélioration de la qualité comptable en renforçant l'organisation de la direction des finances et du contrôle de gestion, dans la perspective du changement de nomenclature comptable au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Néanmoins, la chambre régionale des comptes a constaté que la fiabilité des comptes présentait quelques insuffisances, notamment sur la gestion des immobilisations, altérant la présentation du bilan. La collectivité s'engage en partenariat avec le comptable public à fiabiliser les écritures bilancielleres. La production et la tenue des documents budgétaires sont, en revanche, satisfaisantes.

### *Les équilibres financiers*

Le pacte financier et fiscal voté par la CAPB a permis de garantir une neutralité fiscale et budgétaire pour la commune à l'issue de la fusion.

La situation financière de la collectivité a évolué favorablement jusqu'en 2019, les produits de gestion ayant progressé plus rapidement que les charges de gestion. La commune a ainsi respecté les engagements relatifs à la limitation de la progression de ses dépenses pris dans le cadre du contrat dit de « Cahors » signé avec l'État en 2018. Si la situation financière de 2020 a accusé une légère dégradation en raison de la crise sanitaire, elle reste cependant satisfaisante cette année-là.

Les ressources fiscales, bien que les taux soient inchangés depuis 2009, ont continué à progresser en raison des revalorisations des bases fiscales. Cependant, la commune dispose de marges de manœuvre fiscales limitées. Les charges de personnel, qui représentent 60 % des dépenses, ont sensiblement augmenté, en raison essentiellement de l'application de mesures



générales applicables à la fonction publique. Les subventions de fonctionnement versées sont restées stables. Principale bénéficiaire après le centre communal d'action sociale (CCAS), la société anonyme sportive professionnelle (SASP) Aviron bayonnais rugby pro, en a perçu un peu plus de 9 %, soit près de 6,9 M€ entre 2017 et 2021. La SASP bénéficiera par ailleurs des travaux de construction d'un centre de formation, estimés à 7,9 M€, sur le stade « Jean Dauger », financés par la commune et devrait occuper les deux tiers des locaux construits.

Le financement propre disponible ayant été insuffisant pour financer son programme d'investissement sur la période examinée, la commune a emprunté 30 M€. Sa capacité de désendettement, qui représentait un peu moins de sept ans au 31 décembre 2020, demeure inférieure au seuil d'alerte de 12 ans. La ville va déployer un programme d'investissement ambitieux pour la période 2021-2023 (83 M€). Ce dernier devrait accroître l'encours de la dette de 7 M€, avec en particulier la rénovation du musée Bonnat-Helleu, pour un montant de 31,9 M€ TTC, dont 15,9 M€ de cofinancement, alors que les projections initiales faisaient état d'un coût prévisionnel de 14,4 M€ TTC.

Les effets de la crise sanitaire ont été plus marqués pour le budget annexe des fêtes et de la « temporada » en raison de la suppression des spectacles de corridas et des fêtes traditionnelles. Ce budget, déficitaire, bénéficie d'une subvention d'équilibre importante, en diminution toutefois depuis que l'accès aux fêtes de Bayonne est payant pour les adultes non-résidents (1,65 M€ en 2017 contre 1,15 M€ en 2019).

### ***Les ressources humaines***

La création de la CAPB n'a pas entraîné de baisse des effectifs, restés stables, en raison de l'absence de mutualisations de services.

L'absentéisme a légèrement progressé mais se situe à un niveau inférieur au taux d'absentéisme moyen des communes de plus de 40 000 habitants en Nouvelle-Aquitaine.

La durée annuelle de travail au sein de la ville de Bayonne dérogeait de 30 heures au temps de travail réglementaire fixé à 1 607 heures, mais le nouveau règlement, entré en application au 1<sup>er</sup> janvier 2022, est venu mettre un terme à cette situation. Le régime indemnitaire n'est pas totalement conforme aux textes, certaines primes versées par la ville ne pouvant se cumuler avec le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Enfin, la commune devra se conformer aux textes en vigueur pour l'attribution de divers avantages en nature (véhicules, logement).

## RECOMMANDATIONS

### *Recommandations formulées au cours du contrôle précédent*

**Recommandation n° 1 :** Créer, en application des articles L. 2221-1 à L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales, une régie municipale pour la gestion des parcs de stationnement et, si la commune entend poursuivre la gestion des fêtes traditionnelles et de la « temporada » dans le cadre d'un budget annexe, créer une régie dotée de l'autonomie financière pour ces activités ; dans le cas contraire, veiller à identifier au sein du budget principal les dépenses et recettes liées à ces manifestations.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 2 :** Procéder, dans le cas de créations de régies dotées de l'autonomie financière pour le service des parcs de stationnement d'une part, la gestion des fêtes traditionnelles et de la « temporada » d'autre part, à l'ouverture de comptes au Trésor spécifiques pour les budgets annexes correspondants.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 3 :** Mettre en conformité avec la réglementation en vigueur (article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales) les modalités et les durées d'amortissement des subventions d'équipement versées.

*[Mise en œuvre]*

**Recommandation n° 4 :** Mettre l'acte constitutif de la régie d'avances des arènes en conformité avec les dispositions des articles R. 1617-11 et 12 du code général des collectivités territoriales.

*[Mise en œuvre]*

### *Recommandations formulées au cours du contrôle*

**Recommandation n° 1 :** Prévoir une présentation par les élus communautaires des affaires de la CAPB, en application de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

*[Non mise en œuvre]*

**Recommandation n° 2 :** Établir une nouvelle convention annuelle entre l'office de tourisme et la ville, clarifier les modalités de rémunération de l'office de tourisme, calculer le montant de la subvention sur la base des comptes financiers de l'office de tourisme de l'année précédente, et voter le montant définitif de la subvention attribuée.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 3** : Modifier la rédaction du règlement intérieur afin de le rendre conforme à l'article L. 1411-7 du code général des collectivités territoriales.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 4** : Procéder au transfert régulier des flux d'immobilisations et mettre en concordance la balance du compte de gestion, l'état de l'actif et l'inventaire.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 5** : Parachever la mise en place du RIFSEEP en complétant les fiches de poste avec la mention des groupes fonctionnels de rattachement et en instaurant le complément indemnitaire annuel (CIA), dans le respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 6** : Délibérer pour sécuriser le régime indemnitaire des agents en mettant un terme au versement, irrégulier ou juridiquement fragile, des indemnités de chaussures et de petit équipement, d'utilisation des langues étrangères ainsi que la prime de départ en retraite, que le RIFSEEP a vocation à intégrer.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 7** : Procéder à la mise à jour et à la régularisation des arrêtés relatifs à l'attribution des logements de fonction, afin qu'ils mentionnent la localisation, la consistance, la superficie des locaux, le nombre et la qualité des personnes à charge de l'occupant ainsi que les conditions financières, conformément à la délibération du 16 février 2017 et aux dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.

*[Non mise en œuvre]*

## ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bayonne est inscrit au programme 2021 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine pour la période courant de 2016 à la période la plus récente.

Conformément aux articles L. 211-3, L. 211-4 et R. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), une lettre d'ouverture du contrôle a été adressée le 3 février 2021 à l'ordonnateur en fonctions, M. Jean-René Etchegaray, maire depuis 2014, qui en a accusé réception le 5 février 2021.

L'entretien de début de contrôle avec le maire s'est tenu le 10 mars 2021. Celui de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du CJF, a eu lieu le 11 octobre 2021.

Les observations provisoires ont été délibérées le 17 novembre 2021 et adressées à M. Etchegaray le 17 décembre 2021, qui en accusé réception le même jour. Un extrait a été communiqué, le même jour, à la communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB), qui en a accusé réception le 20 décembre 2021.

L'ordonnateur a adressé sa réponse à la chambre régionale des comptes le 15 février 2022, qui en a accusé réception le 21 février 2022. La CAPB a fait parvenir la sienne le 12 janvier 2022.

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

# 1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

## 1.1 Situation géographique et population

La commune de Bayonne, chef-lieu d'arrondissement, est l'une des deux sous-préfectures du département des Pyrénées-Atlantiques. Située à la confluence de l'Adour et de la Nive, elle s'étend sur 21,7 km<sup>2</sup>. La ville est frontalière, au nord, avec le département des Landes, et la limite territoriale franco-espagnole se situe à une trentaine de kilomètres au sud.

Jusqu'au 31 décembre 2016, la ville de Bayonne faisait partie de l'agglomération Côte Basque-Adour (ACBA)<sup>1</sup> aux côtés des communes d'Anglet, Biarritz, Bidart et Boucau. Depuis elle est membre de la communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB), établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, qui regroupe 158 communes et compte 312 278 habitants<sup>2</sup>, présidée par le maire de Bayonne depuis sa création.

La commune de Bayonne, forte de 51 411 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>3</sup>, est la plus peuplée de l'intercommunalité. Sa population, qui tend à se rajeunir<sup>4</sup>, a connu, sur les huit dernières années, une croissance annuelle moyenne de 2,81 %, bien supérieure à celle du département des Pyrénées-Atlantiques (0,57 %) et du territoire intercommunal (0,9 %). Cette augmentation est liée principalement à une progression du solde migratoire<sup>5</sup>.

La commune est confrontée à la baisse du nombre moyen de personnes par foyer. 51,7 % des ménages étaient composés, en 2017, d'une seule personne (contre 36,4 % au niveau national ou 40,1 % au niveau intercommunal). De même, la part des couples avec enfants ne représentait que 15,9 % des ménages (contre 25,7 % au niveau national ou 21,8 % au niveau intercommunal).

La médiane du revenu disponible par unité de consommation<sup>6</sup> en 2018 (20 040 €) est plus faible qu'au niveau intercommunal (21 800 €). Le taux de pauvreté<sup>7</sup> est de 17 % alors qu'il n'est que de 12,1 % sur le territoire de la CAPB. Un peu moins de la moitié des ménages (48 % en 2018) est soumise à l'impôt sur le revenu.

Avec près de 7 000 logements sociaux en 2017, Bayonne concentre plus d'un tiers de l'offre locative sociale de la CAPB. Il s'agit également de la seule commune qui dispose d'au moins 25 % de logements sociaux (27 %) et n'est donc pas soumise aux objectifs de rattrapage fixés par la loi SRU<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Créée le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

<sup>2</sup> Population municipale légale au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (population municipale, statistiques 2018).

<sup>3</sup> Population municipale légale millésimée 2018 en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (hors population comptée à part : 1 158) Insee, RP2018 (géographie au 1<sup>er</sup> janvier 2020).

<sup>4</sup> La proportion de personnes de plus de 60 ans a diminué d'un point entre 2012 et 2017 pour s'établir à 26 %, niveau identique à celui de la France métropolitaine et inférieur à celui de la CAPB (31 %). Le nombre de personnes de moins de 30 ans a progressé d'un point pour atteindre 37 % de la population en 2017, niveau supérieur à celui de la France métropolitaine (35,6 %) et de l'agglomération (35,9 %).

<sup>5</sup> Le solde migratoire est la différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur le territoire et le nombre de personnes qui en sont sorties au cours de l'année.

<sup>6</sup> Cette unité de mesure permet de relativiser le revenu du ménage suivant sa taille et sa structure par âge : le premier adulte compte pour un, les autres personnes de 14 ans et plus pour 0,5 et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3.

<sup>7</sup> Proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil, dénommé seuil de pauvreté (Insee).

<sup>8</sup> Source : diagnostic du PLH de l'agglomération du Pays Basque.

## 1.2 Situation économique

Bayonne est la capitale économique, commerciale et portuaire du Pays basque. Elle le doit historiquement à son positionnement géographique et à son port, faisant d'elle une ville commerçante. Le port, propriété de la région Nouvelle-Aquitaine, se place au 9<sup>ème</sup> rang des ports de commerce français avec un trafic de 2,26 millions de tonnes en 2020. Il génère 800 emplois directs et 3 000 emplois induits.

L'économie est dominée par le secteur des commerces et des services qui représentait 73 % des établissements en 2017<sup>9</sup>. La commune a obtenu les labels « station classée de tourisme » ainsi que « ville d'art et d'histoire ». L'activité touristique représente une part non négligeable de l'activité économique, 10 % des établissements hôteliers (soit 16 % de la capacité d'hébergement de la CAPB<sup>10</sup>) étant sur son territoire.

Le taux de chômage<sup>11</sup> sur la commune s'élevait, en 2017, à 13,8 % soit un niveau proche de celui de la France métropolitaine (13,9 %) mais supérieur à celui du périmètre de la CAPB (11,8 %).

## 2 LES SUITES DU CONTROLE PRÉCÉDENT

Le précédent rapport d'observations définitives, notifié le 20 août 2018, portant examen de la gestion sur la période 2013-2016, avait formulé quatre recommandations de régularité en matière budgétaire et comptable. Les actions entreprises à la suite des observations de la chambre ont été présentées, au conseil municipal du 10 octobre 2019, conformément à l'article 243-9 du code des juridictions financières. Les recommandations ont été mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre.

La première recommandation portait sur la création, en application des articles L. 2221-1 à L. 2221-4 du code général des collectivités locales (CGCT), d'une régie municipale pour la gestion des parcs de stationnement, service public industriel et commercial (SPIC) et, si la commune entendait poursuivre la gestion des fêtes traditionnelles et de la « temporada », dans le cadre d'un budget annexe, la création d'une régie dotée de l'autonomie financière pour ces activités, considérées comme relevant d'un service public administratif (SPA). Si tel n'était pas le souhait de la ville, la chambre régionale des comptes recommandait de veiller à identifier, au sein du budget principal, les dépenses et recettes liées à ces manifestations.

La délibération du 10 octobre 2019 a décidé de lancer la procédure de création de la régie des parcs de stationnement avec une mise en œuvre en 2020. Les travaux préparatoires à sa création ayant été retardés par la crise sanitaire et le décalage des élections municipales en juin 2020, une délibération devait être présentée d'ici la fin 2021, pour une entrée en vigueur au

---

<sup>9</sup> Agriculture 0,3 %, industrie 5,6 %, construction 6,8 %, administration publique 14,3 %.

<sup>10</sup> La ville de Bayonne ne dispose pas de camping.

<sup>11</sup> Selon l'Insee, les chômeurs au sens du recensement correspondent, d'une part, aux personnes (de 15 ans ou plus) qui se sont déclarées chômeurs (inscrits ou non à Pôle Emploi) sauf si elles ont, en outre, déclaré explicitement ne pas rechercher de travail, et, d'autre part, les personnes (âgées de 15 ans ou plus) qui ne se sont déclarées spontanément ni en emploi, ni en chômage, mais qui ont néanmoins déclaré rechercher un emploi. Un chômeur au sens du recensement n'est pas forcément un chômeur au sens du bureau international du travail (et inversement).

1<sup>er</sup> janvier 2022, sous la forme d'une régie à autonomie financière sans personnalité morale. La chambre observe toutefois que son rapport date de plus d'un an avant le début de la crise sanitaire, intervenue à partir de mars 2020.

Concernant le mode de gestion des fêtes traditionnelles et de la « temporada », la délibération prévoyait de différer le choix à l'année 2020 pour une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Dans un souci de meilleure lisibilité, il apparaissait souhaitable à la commune que le suivi budgétaire de cette activité soit homogène pour la mandature 2014-2020, impliquant de conserver, au moins temporairement, le budget annexe créé en 2015. La réflexion n'a pas abouti en 2020, le budget annexe n'ayant enregistré qu'une faible activité puisque les fêtes de Bayonne ont été annulées cette année en raison de la crise sanitaire. La municipalité envisage cependant de maintenir cette activité dans le cadre d'un budget annexe, afin de conserver la visibilité de ces manifestations et leur financement. Une délibération relative à la création d'une régie à l'autonomie financière devait être présentée d'ici la fin 2021 pour une mise en application au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

La deuxième recommandation, en lien avec la première, rappelait l'obligation de procéder, dans le cas de créations de régies dotées de l'autonomie financière, à l'ouverture de comptes au Trésor spécifiques pour les budgets annexes correspondants ; ce qui a été fait pour celui des parcs de stationnement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, celui des fêtes traditionnelles et de la « temporada » devant faire l'objet d'une trésorerie séparée.

La chambre régionale des comptes recommandait également à la commune de mettre en conformité avec la réglementation en vigueur (article R. 2321-1 du CGCT) les modalités et durées d'amortissement des subventions d'équipement versées. Par délibération du conseil municipal du 7 juin 2018, ces durées d'amortissement ont été mises en conformité avec la réglementation.

Enfin, la chambre régionale des comptes recommandait de mettre l'acte constitutif de la régie d'avances des arènes en conformité avec les dispositions de l'article R. 1617-12 du CGCT, qui dispose qu'« *il est mis à la disposition de chaque régisseur une avance dont le montant, fixé par l'acte constitutif de la régie d'avances et, le cas échéant, révisé dans les mêmes formes, est au maximum égal au quart du montant prévisible des dépenses annuelles à payer par le régisseur. L'acte constitutif fixe également les conditions dans lesquelles, à titre exceptionnel et sur avis conforme du comptable public assignataire, l'avance peut dépasser ce maximum* ». Elle avait en effet constaté que la rédaction de l'acte constitutif de cette régie, qui fixait deux montants possibles d'avances sans caractériser leurs périodes d'application, ne respectait pas les dispositions réglementaires précitées. Les décisions du maire des 4 avril et 2 août 2019 ont défini trois montants d'avances possibles et précisé les périodes d'application, conformément à l'article précité.

### 3 LA PLACE DE LA COMMUNE DANS LA NOUVELLE INTERCOMMUNALITÉ

#### 3.1 Une appréciation positive de la place de la commune au sein des instances de gouvernance intercommunales

La ville de Bayonne s'est prononcée favorablement, à deux reprises, sur la création de la CAPB. Par délibération du 10 novembre 2015, le conseil municipal a, par 29 voix sur 43, exprimé son accord sur le projet de schéma départemental de coopération intercommunale proposé par le préfet des Pyrénées-Atlantiques et par délibération du 24 mars 2016, le conseil municipal a de nouveau émis un avis favorable par 28 voix contre 14.

Certains élus bayonnais se sont néanmoins opposés à la création de la CAPB craignant, notamment, une perte d'influence au sein de la nouvelle intercommunalité qui devait compter un nombre conséquent d'élus (232). En effet, si la commune disposait de 11 conseillers communautaires au sein de l'ACBA, sur un total de 33 membres, elle n'en disposerait que de 22 sur un total de 232. Bien que l'article L. 5211-6-1<sup>12</sup> du CGCT ait prévu un mode de répartition des conseillers communautaires sur la base d'un accord local, les communes n'ont pas souhaité y avoir recours. La composition du conseil communautaire a donc été fixée, en 2016 comme en 2019, par le représentant de l'État<sup>13</sup>, selon la répartition de droit commun, résultant des articles L. 5211-6-1 et L. 5211-6-2 du CGCT. Dans ces circonstances, la répartition des sièges s'opère en trois étapes. La première attribue des représentants aux communes les plus peuplées, la seconde entraîne la nomination d'un élu pour toutes les communes et la troisième permet de procéder à un rééquilibrage au profit des communes les plus peuplées. Ce processus de répartition, s'il favorise la représentation des petites communes, qui sont assurées de disposer d'un siège, n'a pas abouti à ce qu'une commune dispose d'une représentation au sein de l'assemblée délibérante supérieure de plus de 20 % à sa représentation démographique, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>14</sup>.

Si depuis la création de la CAPB, la ville compte désormais 22 représentants, dont 17 représentent la majorité municipale<sup>15</sup>, la part relative des élus bayonnais est toutefois moindre au sein de la CAPB qu'au sein de l'ACBA. En effet, les communes dont le poids démographique est faible sont surreprésentées au regard de leur démographie (cf. annexe n° 1). La ville de Bayonne compte ainsi un élu pour 2 337 habitants en 2021, alors que la commune la moins peuplée dispose d'un élu pour 64 habitants<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> « I. Le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire sont établis : [...] 2° Soit, dans les communautés de communes et dans les communautés d'agglomération, par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci. Cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population des communes membres ».

<sup>13</sup> Arrêté préfectoral du 18 octobre 2016 et arrêté préfectoral du 15 octobre 2015.

<sup>14</sup> Rapport d'information n° 110 (2018-2019), *Fortifier la démocratie de proximité – Trente propositions pour nos communes*, déposé le 7 novembre 2018.

<sup>15</sup> Outre trois membres du groupe « Bayonne-ville ouverte », un membre de « Europe écologie les verts » et un membre du groupe « Demain-Bayonne ».

<sup>16</sup> Commune d'Etchebar.



La chambre régionale des comptes observe cependant que l'écart entre la représentativité de la ville et son poids démographique n'a pas été substantiellement modifié pour la commune, le déficit évoluant de - 6,5 à - 7,3 points. La commune considère quant à elle que malgré le nombre de ses conseillers communautaires, qui a doublé par rapport à sa représentation au sein de l'ACBA, sa nouvelle représentativité ne permet pas de prendre totalement en compte son poids démographique, la part relative des sièges détenus par les élus bayonnais étant désormais moindre.

**Tableau n° 1 : Écart de représentativité**

	Pop. 2019	Part Bayonne	Pop. 2020	Part Bayonne	Pop. 2021	Part Bayonne (a)	Nbre total de sièges	Nbre de sièges Bayonne	% des sièges de l'EPCI (b)	Ecart en points entre poids démog./sièges (b-a)
ACBA	128 826	40,3 %	130 722	40,1 %	131 928	39,8 %	33	11	33,3 %	-6,5
CAPB	306 306	17 %	309 201	16,9 %	312 356	16,8 %	232	22	9,5 %	-7,3
Bayonne	50 589		52 398		51 411					

Source : CRC Nouvelle Aquitaine, d'après les données issues des délibérations et de l'Insee

La commune reconnaît néanmoins que sa participation aux instances doit être « appréciée au regard de la taille respective des deux EPCI successifs, qui n'ont rien de comparable », que, par ailleurs, sa situation est particulière « dans la mesure où son maire en est le Président depuis la création de l'EPCI » et qu'elle doit être appréciée également selon sa représentation au sein des autres instances, et notamment le bureau et le conseil exécutif (instance supplémentaire créée par le pacte de gouvernance de la CAPB).

La dimension démographique de la ville a en effet été mieux prise en compte au sein du bureau et du conseil exécutif, toutes les communes n'y disposant pas d'un représentant. Parmi les 73 membres du bureau, 10 (13,7 % des sièges) la représentent, dont deux vice-présidents et le président. Au sein du conseil exécutif, qui compte 35 membres, la commune est représentée par cinq élus, déjà membres du bureau, à savoir le président, les deux vice-présidents et deux conseillers soit une représentation de 14,3 %. La ville de Bayonne estime d'ailleurs sa participation à la gouvernance de l'EPCI globalement satisfaisante<sup>17</sup>.

### **3.2 Une absence de restitution de la participation effective aux instances de gouvernance**

Les procès-verbaux, rédigés à l'issue du vote des deux délibérations se prononçant sur la création de la CAPB, faisaient état d'inquiétudes de certains élus quant à la gouvernance d'un EPCI dit « XXL », mobilisant un nombre important d'élus, répartis dans de nombreuses

<sup>17</sup> Réponse Q01-T03-02-Réponse\_CRC-questions\_3 de la ville.

instances. L'organisation des instances de gouvernance de la CAPB est effectivement complexe et s'articule autour :

- du conseil communautaire : organe délibérant, qui gère par ses délibérations les affaires intercommunales (22 représentants sur 45 conseillers municipaux pour la ville) ;
- du bureau ou conseil permanent : instance d'information et de débat, chargée de préparer les travaux du conseil communautaire par l'examen de sujets ou des projets à lui soumettre, et de délibérer sur les attributions qui lui sont confiées par délégation du conseil communautaire. Il est composé de 73 membres dont le président et 15 vice-présidents (10 représentants pour la ville, cf. *supra*) ;
- d'un conseil exécutif : instance supplémentaire de débat et d'arbitrage sur les grandes orientations de la CAPB, de 35 membres, composée du président, des 15 vice-présidents en charge d'une délégation thématique, de neuf conseillers délégués membres du bureau en charge d'une délégation thématique, et des 10 conseillers délégués membres du bureau en charge d'une délégation territoriale (cinq représentants pour la ville, cf. *supra*) ;
- de commissions thématiques (18), composées d'élus communautaires et municipaux (470), qui préparent les délibérations soumises au vote du conseil communautaire selon leur thématique (huit conseillers communautaires et 14 conseillers municipaux pour la ville) ;
- de commissions territoriales (10), rassemblant des élus communautaires et municipaux (400), répartis selon le périmètre géographique des anciennes intercommunalités fusionnées (55 membres pour la commission territoriale représentant l'ancienne ACBA, dont les 22 conseillers communautaires de Bayonne) ;
- de la conférence des maires.

Il apparaît difficile de mesurer les contributions des élus bayonnais à la gouvernance de la CAPB, en l'absence de leur formalisation. Les travaux des commissions intercommunales ne sont pas, par exemple, exposés en conseil municipal. Les réunions des conseils exécutifs et de la conférence des maires, dont les interventions sont circonscrites, pour cette instance, aux seules questions d'urbanisme, ne donnent pas lieu à rédaction de comptes rendus pouvant informer les conseillers municipaux non membres de ces organes.

La ville de Bayonne a indiqué toutefois que sont présentés, pour avis, en conseil municipal « *tous les grands sujets liés à la stratégie et à la planification urbaine* » de l'EPCI et qu'en matière de plan local d'urbanisme (PLU), « *les communes sont saisies, pour avis, préalablement à la présentation des délibérations correspondantes en conseil communautaire* ». Elle est également associée « *à toutes les modifications intermédiaires qui jalonnent la vie d'un PLU, en particulier les modifications simplifiées, et que cette association se conclue systématiquement par une délibération du Conseil municipal sur le projet préalable à la délibération du Conseil communautaire qui entérine la modification concernée* ». La chambre régionale des comptes observe cependant que l'association des communes à la définition dudit PLU est obligatoire en application de l'article L. 153-8 du code de l'urbanisme<sup>18</sup> puisque la

---

<sup>18</sup> « *Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de [...] l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale, en collaboration avec les communes membres. L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale arrête les modalités de cette collaboration après avoir réuni une conférence intercommunale rassemblant, à l'initiative de son président, l'ensemble des maires des communes membres [...]* ».

CAPB est compétente en matière d'élaboration d'un PLU. L'intervention de la commune est limitée à cette seule thématique.

Les conseillers communautaires, contrairement à ce que prévoit l'article L. 5211-39 du CGCT<sup>19</sup> ne rendent pas compte au conseil municipal de l'activité de la CAPB. Sur ce point, la ville estime que les élus sont correctement informés des affaires de l'EPCI, étant donné que les délibérations de la CAPB sont diffusées aux conseillers municipaux et que près de la moitié des élus du conseil municipal, dont des conseillers d'opposition, siègent au conseil communautaire. La présentation formelle de l'activité de la CAPB lui apparaît ainsi superflue, outre que chronophage, les élus étant sollicités pour participer aux nombreuses instances tant communales qu'intercommunales. La chambre régionale des comptes rappelle néanmoins que la restitution attendue est obligatoire et qu'elle doit permettre, à l'occasion, de préciser et de commenter certaines actions initiées par la CAPB, et qu'elle doit inscrire à l'ordre du jour des conseils la présentation par les élus communautaires des activités de la CAPB, en application de l'article précité.

La ville de Bayonne a bien présenté en conseil municipal le rapport d'activité de la CAPB de 2017, conformément à l'article L. 5211-39 du CGCT, mais n'a pas été en mesure de présenter les rapports de 2018 et 2019, la CAPB ne les ayant pas produits.

**Recommandation n° 1 : Prévoir une présentation par les élus communautaires des activités de la CAPB, en application de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.**

### **3.3 L'exercice partagé de certaines compétences sur le territoire communal à préciser**

#### **3.3.1 Les compétences transférées depuis 2016**

La création de la CAPB a eu un impact limité sur les compétences exercées par la commune. En effet, seules quelques compétences ont été transférées à la CAPB depuis, à savoir les compétences relatives à la gestion de l'eau et à l'assainissement non collectif, à la politique linguistique et à la valorisation et au stockage des déchets inertes au 1<sup>er</sup> janvier 2018, à la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) et à l'action sociale<sup>20</sup>, au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Seul le transfert de la compétence « tourisme » a eu un impact significatif sur les finances de la collectivité, l'attribution de compensation (AC) reversée à la ville ayant diminué de 509 K€ à cette occasion. Le transfert des compétences « eau » et « assainissement », n'a pas donné lieu à révision de l'AC, ces activités relevant d'un SPIC devant être équilibré en recettes et en dépenses. Les autres transferts ont généré une diminution de 114 K€ de l'AC, le transfert de la compétence valorisation et stockage des déchets inertes, non exercée par la ville, ayant été neutre.

<sup>19</sup> « Les représentants de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale ».

<sup>20</sup> Action sociale Maison d'accueil des adolescents Aédonia et la table du soir.

### 3.3.2 L'exercice complexe de la compétence tourisme

#### 3.3.2.1 La création d'un office intercommunal à compétence communale limitant la lisibilité de l'exercice communautaire de la compétence « tourisme »

La loi NOTRe a posé le principe du transfert, de plein droit, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, de la compétence obligatoire en matière de « *promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* » aux communautés d'agglomération en lieu et place des communes membres (article L. 5216-5 du CGCT).

L'article L. 134-2<sup>21</sup> du code du tourisme, dans sa version applicable à compter du 9 août 2015 a prévu que l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre puisse décider, « *au plus tard trois mois avant l'entrée en vigueur du transfert de la compétence, de maintenir des offices de tourisme distincts pour des stations classées de tourisme, en définissant les modalités de mutualisation des moyens et des ressources des offices de tourisme intercommunaux existant sur son territoire* ».

La compétence tourisme était exercée, en 2016, par la ville de Bayonne, au travers de son office de tourisme communal. Par délibération en date du 21 juillet 2016, en application de l'article L. 134-2 précité, la commune, station classée de tourisme<sup>22</sup>, souhaitant conserver son office de tourisme, a autorisé le maire à saisir l'ACBA, afin qu'elle se prononce sur le maintien dudit office, devant évoluer vers un office de tourisme communautaire à compétence territoriale limitée, sous gouvernance de l'EPCI, avant le 30 septembre 2016. L'ACBA s'est prononcée favorablement au projet, par délibération du 28 septembre 2016, la forme juridique associative de l'office étant maintenue et le nombre de représentants de l'ACBA au conseil d'administration fixé à six<sup>23</sup>.

Par délibération du 15 décembre 2016, la commune a validé le transfert de la compétence « *promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* » à l'ACBA, à compter du 30 décembre 2016. Elle a approuvé, dans les conditions prévues par le IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI), le rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) et le montant de 509 330 €, calculé sur la base du compte de gestion 2015, correspondant aux charges transférées à déduire de l'AC, versée par l'ACBA. Bayonne a également acté la mise à disposition de l'ACBA des locaux abritant l'office de tourisme. Le procès-verbal de remise des biens n'a toutefois pas été signé avant le 12 octobre 2018, date à laquelle les ordonnateurs ont été autorisés à le signer, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2017. La régularisation comptable n'a pas été effectuée, bien que les écritures comptables aient été identifiées en février 2019. Ainsi, les comptes administratifs de la ville indiquent que l'office de tourisme bénéficie d'un avantage en nature pour les locaux qu'il occupe, alors que cette mention

---

<sup>21</sup> Modifié par l'article n° 68 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

<sup>22</sup> Article L. 133-13 et R. 133-37 à R. 133-41 du code du tourisme. La ville de Bayonne a obtenu à nouveau ce label par décret du 21 décembre 2017 portant classement de la commune de Bayonne (Pyrénées-Atlantiques) comme station classée de tourisme. Elle était déjà auparavant classée « station classée de tourisme » par décret du 17 juin 2021 jusqu'au 31 décembre 2017.

<sup>23</sup> Article R. 1354-13 du code du tourisme « *la délibération de l'organe délibérant instituant un office de tourisme intercommunal sous une forme autre que celle de l'établissement industriel et commercial doit au moins fixer :*

- *le statut juridique de l'office de tourisme ;*
- *la composition de l'organe délibérant de l'office, avec le nombre des membres représentant la collectivité et le nombre des membres représentant les professions et activités intéressées par le tourisme dans le groupement de communes ».*

devrait apparaître sur les comptes administratifs de la CAPB, qui a succédé à l'ACBA. La collectivité a annoncé prévoir une régularisation pour l'exercice 2021.

Par ailleurs, le 26 septembre 2016, le conseil municipal a acté le maintien de la perception d'une taxe de séjour à l'échelle communale comme l'article L. 5211-21 du CGCT l'autorise pour les communes ayant déjà institué ladite taxe pour leur propre compte, quand bien même l'EPCI de rattachement l'aurait également instituée<sup>24</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la ville de Bayonne a harmonisé ses tarifs applicables avec ceux votés par la CAPB, dans une logique de territoire.

L'organisation sous forme associative de l'office de tourisme a été maintenue. Les statuts de l'association ont été révisés le 14 décembre 2016 et entérinés le 13 juillet 2017, afin de tenir compte de la modification de la composition des instances et de la qualité de ses membres. Les représentants de la CAPB, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, se sont substitués aux élus de la ville qui n'en compte ainsi plus au sein du conseil d'administration. Toutefois, pendant la période examinée, parmi les six représentants de la CAPB, cinq étaient également élus de la ville.

Cette organisation particulière permet à la ville de conserver une structure dédiée, compte tenu de l'importance de l'activité touristique dans l'animation et l'économie, tout en s'inscrivant dans la politique communautaire en matière de tourisme. Elle impose cependant la gestion de deux offices intercommunaux indépendants à la CAPB, cette dernière ayant créé un office de tourisme intercommunal, sous forme d'établissement public industriel et commercial, situé également sur la commune de Bayonne. Cette organisation a nécessité en outre la mise en œuvre d'un schéma de mutualisation<sup>25</sup> entre les deux structures, en application de l'article L. 134-2 du code du tourisme<sup>26</sup>. La chambre régionale des comptes considère que le maintien d'un seul office de tourisme intercommunal aurait été de nature à simplifier l'exercice de la compétence « tourisme » sur le périmètre intercommunal. En effet, l'office de tourisme de Bayonne pouvait être maintenu en se transformant en bureau d'information touristique de l'office de tourisme intercommunal, en application de l'article L. 134-2 du code du tourisme qui dispose que les offices de tourisme des communes classées « station de tourisme » sont transformés en « *bureau d'information de l'office de tourisme intercommunal, sauf lorsqu'ils deviennent le siège de cet office* ». Il était ensuite possible, pour la ville de Bayonne de confier des missions facultatives, exclues du transfert de compétence initial, à l'office de tourisme intercommunal unique<sup>27</sup>.

En réponse la CAPB explique que la ville de Bayonne « station classée de tourisme » pouvait opter, conformément aux textes, soit pour la conservation d'un office de tourisme communal, ou bien pour l'instauration d'un office de tourisme intercommunal à vocation communale, option retenue. La CAPB précise que l'exercice de la compétence « promotion du tourisme » s'effectue bien au niveau communautaire pour la commune de Bayonne. Toutefois, si

---

<sup>24</sup> Articles L. 2333-29 à L. 2333-39 du CGCT ou taxe de séjour forfaitaire, articles L. 2333-40 à L. 2333-47 du CGCT.

<sup>25</sup> Approuvé par la CAPB le 18 décembre 2018.

<sup>26</sup> « *L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut cependant décider [...] de maintenir des offices de tourisme distincts pour des stations classées de tourisme, en définissant les modalités de mutualisation des moyens et des ressources des offices de tourisme intercommunaux existant sur son territoire* ».

<sup>27</sup> Il est admis que les compétences obligatoires transférées en matière de tourisme sont celles énumérées aux alinéas 1 et 2 de l'article L. 133-3 du code du tourisme, qui dispose que « *l'office de tourisme assure l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique de la commune ou du groupement de communes, en coordination avec le comité départemental et le comité régional du tourisme. Il contribue à coordonner les interventions des divers partenaires du développement touristique local* », cf. réponse du ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales du 2 février 2017 à la question n° 23855 du Sénat.

la compétence tourisme peut effectivement être partagée entre une commune et l'intercommunalité (article L. 1114-1 du CGCT) et que la ville pouvait effectivement décider d'opter pour la mise en place d'un office de tourisme intercommunal à vocation communale, il ne s'agissait en aucun cas d'une obligation. Les villes de Saint-Jean-de-Luz et d'Urrugne, par exemple, n'ont pas conservé d'office de tourisme communal, ni d'office de tourisme intercommunal à vocation communale, bien que classées « station tourisme » respectivement par décrets des 16 février 2015<sup>28</sup> et 31 juillet 2012.

### 3.3.2.2 Les missions confiées à l'office de tourisme de Bayonne

En application de l'article L. 133-3 du code du tourisme, l'office de tourisme de Bayonne peut exercer, outre les missions obligatoires relevant de la compétence communautaire<sup>29</sup>, des activités supplémentaires<sup>30</sup>, confiées par la ville de Bayonne.

Une convention pluriannuelle (2017-2019), formalisant les attentes de la ville, a été conclue le 19 juillet 2017 avec cet office. La convention a été amendée le 26 octobre 2017. Ce dernier s'est vu attribuer des missions de « *valorisation du patrimoine et de l'image de la Ville de Bayonne, ainsi que de la mise en réseau, à l'échelle communale, des acteurs concourant au rayonnement de Bayonne* ». La convention a ensuite été modifiée par un premier avenant du 13 décembre 2018, puis a été prolongée d'un an, par délibération du 23 juillet 2020, jusqu'au 31 décembre 2020, dans le cadre d'un second avenant, puis d'un an supplémentaire, par délibération du 9 décembre 2020 (avenant n° 3).

La convention pluriannuelle et ses avenants ont prévu le versement d'une subvention en contrepartie des missions suivantes :

- l'organisation de visites guidées dans le cadre du label « Ville et Pays d'art et d'histoire » ;
- la commercialisation de produits et séjours touristiques propres à Bayonne ;
- la coordination des acteurs de l'animation des différentes filières concourant à la valorisation de la ville et de son image de marque ;
- l'exploitation des marques se rapportant à la ville de Bayonne, notamment de celles relatives à l'évènement annuel « fêtes de Bayonne » ;
- la participation au dispositif de collecte de la taxe de séjour, en collaboration avec la ville (modification du 26 octobre 2017) ;
- la vente de billets de spectacles (modification du 26 octobre 2017) ;
- l'organisation des concerts « Lauga côté scène » (avenant du 13 décembre 2018) ;

---

<sup>28</sup> Pour une durée de 12 ans en application de l'article L. 133-15 du code du tourisme, dans sa version applicable depuis le 9 mars 2009.

<sup>29</sup> Article L. 133-3 code du tourisme, cf. note précédente.

<sup>30</sup> Article L. 133-3 code du tourisme : L'office de tourisme « peut être chargé, par le conseil municipal, de tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique, notamment dans les domaines de l'élaboration des services touristiques, de l'exploitation d'installations touristiques et de loisirs, des études, de l'animation des loisirs, de l'organisation de fêtes et de manifestations culturelles ». Il peut « commercialiser des prestations de services touristiques » et être « consulté sur des projets d'équipements collectifs touristiques ».

- la mise en œuvre opérationnelle d'un « drive des producteurs locaux » (avenant n° 3 du 9 décembre 2020) ;
- la mise en œuvre du schéma directeur touristique pour la période 2016-2020, approuvé par délibération du 21 juillet 2016, s'articulant autour de trois axes : conforter Bayonne comme destination touristique, développer l'attractivité de l'offre touristique, renforcer la filière et mobiliser les acteurs.

La ville de Bayonne a transmis une note de synthèse sur ses perspectives touristiques, rédigée en 2020, qui comprend un bilan succinct des plans d'actions déployés par l'office de tourisme sur les trois axes susmentionnés. Le document indique que les actions des axes 1 et 3 ont toutes été mises en œuvre, que certaines de l'axe 2<sup>31</sup> sont en cours de mise en œuvre, sans détailler précisément les réalisations. Cette note de synthèse n'a cependant pas été présentée en conseil municipal mais seulement aux cinq conseillers municipaux siégeant au conseil d'administration, au titre de leur mandat de conseiller communautaire. Elle a donné lieu à la rédaction d'un nouveau schéma directeur, l'avenant à la convention de 2020 reconduisant cette mission pour l'année 2021, sans que la ville n'ait délibéré formellement sur sa poursuite.

La chambre régionale des comptes observe par ailleurs que certaines actions prévues au schéma directeur relèvent potentiellement des attributions de la CAPB, comme la création d'un bureau d'accueil touristique à la gare de Bayonne<sup>32</sup>, ou encore le renforcement de la coordination et la dynamique des acteurs locaux<sup>33</sup>, l'accueil touristique et la coordination des acteurs locaux constituant des missions transférées à l'EPCI, conformément à l'article L. 133-3 du code du tourisme.

### 3.3.2.3 Un circuit d'octroi de subvention, de la ville à l'association, complexe

La ville verse des aides à l'office de tourisme en complément de celles octroyées par la CAPB. La convention pluriannuelle 2017-2019 fixait un montant prévisionnel de subvention à 235 K€ à compter de 2017. Les différents avenants n'ont pas modifié les conditions financières initiales, mais ont prévu des rémunérations supplémentaires pour les nouvelles missions relatives à l'organisation des spectacles « Lauga côté scène » et la mise en œuvre opérationnelle du « drive des producteurs locaux ».

De 2019 à 2021, la ville de Bayonne, lors du vote du budget, a décidé dans le cadre des délibérations fixant les attributions de subvention<sup>34</sup> d'octroyer un montant de subvention supérieur à celui prévisionnel de la convention, alors même que la convention prévoit un ajustement seulement en fin d'année. Par ailleurs, les délibérations d'octroi de la subvention distinguent, de manière peu lisible, une ligne « fonctionnement » et une ligne « financement » pour les spectacles « Lauga côté scène », alors que, dans les deux cas, il s'agit du vote d'une subvention de fonctionnement.

---

<sup>31</sup> Actions B1 « Définir et mettre en place un schéma local d'itinérances et déambulation et signalétique adaptée », B2 « Étudier l'opportunité et la faisabilité d'un équipement « éclaté » de type « tiers lieu touristique », B5 « Capitaliser sur l'Aviron bayonnais comme élément de notoriété et d'attractivité de la ville ».

<sup>32</sup> Action B2 « Étudier l'opportunité et la faisabilité d'un équipement « éclaté » de type « tiers lieu touristique » ».

<sup>33</sup> Action C3 « Renforcer la coordination et la dynamique des acteurs locaux ».

<sup>34</sup> Délibérations de « soutien au monde associatif-attribution de subvention », définissant les montants de subventions attribuées aux associations.

**Tableau n° 2 : Subventions votées – en €**

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Prévision de la convention</i>	235 000	235 000	235 000	235 000	235 000
<b>Total voté lors de l'élaboration budgétaire</b>	<b>235 000</b>	<b>235 000</b>	<b>412 000</b>	<b>360 213</b>	<b>327 000</b>
<i>Dont « Spectacle Lauga »</i>			110 000	110 000	40 000
<i>Dont reversement taxe de séjour,</i>			302 000	244 783	287 000
<i>Dont vote supplémentaire en fin d'année Spectacle Lauga</i>				5 430	
<b>Ecart voté/convention</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>177 000</b>	<b>125 213</b>	<b>92 000</b>

Source : À partir des conventions et des délibérations des 5 avril 2018, 11 avril 2019, 23 juillet 2020, 9 décembre 2020 et 8 avril 2021

De 2017 à 2020, les montants définitifs de la subvention ont été arrêtés dans le cadre d'un dialogue de gestion ayant lieu à l'automne, au cours duquel les services de la ville ont examiné les comptes provisoires de l'office de tourisme. Ces arbitrages n'ont pas toujours fait l'objet d'une nouvelle délibération. Il s'avère que la subvention versée a pu être supérieure au montant prévisionnel de la convention ou des votes, comme en 2018 et en 2020.

**Tableau n° 3 : Subventions versées par exercice – en €**

	2017	2018	2019	2020
<b>Versement communal total (a)</b>	<b>233 575</b>	<b>283 169</b>	<b>360 564</b>	<b>394 642</b>
<i>Au titre des spectacles Lauga</i>		25 169	101 881	115 430
<i>Au titre du drive des producteurs locaux</i>				34 429
<i>Au titre du reversement de la taxe de séjour</i>	233 575	258 000	258 673	244 783
<b>Total voté lors de l'élaboration budgétaire</b>	<b>235 000</b>	<b>235 000</b>	<b>412 000</b>	<b>360 213</b>
<b>Écart en + /vote</b>		<b>48 169</b>		<b>34 429</b>
<i>Pour information : versement CAPB (b)</i>	521 176	540 506	531 251	530 000
<i>Pour information : total perçu par l'association</i>	754 751	823 674	891 815	924 642

Source : comptes administratifs et grands livres, documents de la ville « OT-récapitulatif des versements effectués de 2016 à 2021 », comptes annuels de l'association

Le circuit d'octroi des subventions apparaît ainsi complexe et peu lisible. Il conviendrait de présenter, dans la convention, le montant prévisionnel que la ville souhaite accorder pour l'année, en se basant sur les comptes de l'office de l'année précédente, et de procéder éventuellement à une nouvelle délibération en fin d'année pour ajuster le montant.



Conformément à l'article L. 612-4 du code de commerce<sup>35</sup>, l'office de tourisme transmet ses comptes certifiés par un commissaire aux comptes. Toutefois, il ne produit pas de rapport d'activité spécifique pour la ville, seuls les comptes rendus des assemblées générales lui étant communiqués. Si la production d'un tel document n'est pas prévue par les textes, ni par la convention, elle serait de nature à aider le conseil municipal à se prononcer sur le montant de l'aide, la convention prévoyant que « *la contribution n'excède pas le coût des missions confiées* » et que par ailleurs, ces aides ne soient pas affectées « *aux missions qui relèveraient de la compétence de la CAPB* ». En effet, les comptes rendus des assemblées générales ne distinguent pas précisément les actions réalisées pour le compte de la ville, ni leurs coûts, et rappellent succinctement, sans les détailler, les réalisations effectuées dans le cadre du schéma de développement touristique (2018 et 2019).

Le reversement d'une partie de la taxe de séjour au profit de l'association est imputé au compte 739118 « autres reversement de fiscalité »<sup>36</sup>, alors que ce reversement ne présente pas de caractère obligatoire, l'office de tourisme n'étant pas un établissement public<sup>37</sup>. L'imputation à privilégier est celle du compte 6574 « subvention de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé ». Cette imputation permettrait, à l'avenir, de faire figurer au compte administratif la totalité des versements effectués au profit de l'office à l'annexe B1.7 « liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subvention », les annexes ne faisant apparaître que les sommes versées au titre des spectacles « Lauga côté scène » et du « drive des producteurs locaux ». L'ordonnateur, en réponse, précise avoir modifié l'imputation comptable dès 2021.

#### 3.3.2.4 Le paiement de prestations hors convention

De 2016 à 2019<sup>38</sup>, l'office de tourisme de Bayonne a encaissé, pour le compte de la ville, des recettes provenant de spectacles, notamment de corridas, ou des fêtes de Bayonne. La ville n'a pas désigné de régisseur, au sein de l'office de tourisme, pour l'encaissement de ces fonds. Mais en application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT qui dispose qu'une commune peut « *après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement : 1° Du produit des droits d'accès à des prestations culturelles, sportives et touristiques* », elle a établi, pour chaque spectacle ou manifestation, une convention de mandat autorisant cet office à percevoir, pour son compte, les recettes correspondantes. Par mesure de simplification, et afin d'éviter de reconduire pour chaque spectacle ou manifestation un mandat spécifique, la commune pourrait nommer un régisseur de recettes en son sein, habilité de manière permanente, à encaisser les produits des divers spectacles. Le régisseur de l'office de tourisme,

---

<sup>35</sup> « *Toute association ayant reçu annuellement des autorités administratives, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 12 avril 2000, ou des établissements publics à caractère industriel et commercial une ou plusieurs subventions en numéraire dont le montant global dépasse un seuil fixé par décret, doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont fixées par décret. Ces associations doivent assurer, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes* ». L'article 1 du décret n° 2006-335 du 21 mars 2006 fixe le montant des subventions et des dons reçus à partir desquels les associations et fondations sont soumises à certaines obligations, celui-ci étant arrêté à 153 000 €.

<sup>36</sup> La ville conserve une partie des recettes.

<sup>37</sup> Les articles L. 133-7 et L. 134-6 prévoient que seul le budget d'un office de tourisme, constitué sous la forme d'un établissement public industriel et commercial, se voit attribuer l'intégralité de la taxe de séjour levée par la collectivité ou l'établissement public de tutelle.

<sup>38</sup> Les fêtes de Bayonne ont été annulées en 2020 et 2021.

déjà habilité à percevoir la taxe de séjour pour le compte de la ville, pourrait être également désigné pour l'encaissement des recettes à caractère culturel.

L'office de tourisme a été rémunéré pour la vente des billets de corridas, au tarif de 1 € par place vendue, en application des délibérations fixant les tarifs<sup>39</sup> de 2017 à 2019, et devait l'être également en 2021. Une convention de mandat, signée avec la ville, a instauré une rémunération à hauteur de 5 % du prix de vente des bracelets d'accès aux fêtes de Bayonne, en 2018 et 2019, dont le tarif d'accès a été fixé à 8 € en 2018 et reconduit en 2019. Enfin, il a pu percevoir une rétribution pour la vente de billet, dans le cadre des spectacles « *Koruak* » et « Les dimanches en musique » en 2018 et 2019, la convention de mandat prévoyant une rémunération de 0,40 € par place vendue. La chambre régionale des comptes observe cependant que la vente de billet de spectacles relève d'une mission déjà subventionnée dans le cadre de l'exécution de la convention (cf. *supra* § 3.3.2.2).

La chambre régionale des comptes recommande à la ville de Bayonne d'établir une nouvelle convention annuelle, eu égard à son ancienneté et aux multiples avenants qui en altèrent la lisibilité, de clarifier les modalités de rémunération, de calculer le montant de subvention sur la base des comptes financiers de l'office de tourisme de l'année précédente, et de voter le montant définitif de la subvention accordée. L'ordonnateur, en réponse, dit souscrire à cette recommandation.

**Recommandation n° 2 : Établir une nouvelle convention annuelle entre l'office de tourisme et la ville, clarifier les modalités de rémunération de l'office de tourisme, calculer le montant de la subvention sur la base des comptes financiers de l'office de tourisme de l'année précédente, et voter le montant définitif de la subvention attribuée.**

### 3.3.2.5 L'organisation des concerts « Lauga côté scène »

La ville confie l'organisation opérationnelle des concerts « Lauga côté scène » à l'office de tourisme de Bayonne. La délibération du 13 décembre 2018 précise ainsi qu'« *il a été convenu que l'office signerait les contrats avec les différents producteurs de spectacles, payerait les dépenses relatives à l'organisation, assurerait la billetterie et percevrait l'intégralité des recettes* » et que de son côté la ville « *assure la conception de la saison culturelle, met à disposition gratuitement la salle Lauga et apporte à l'office les moyens permettant l'équilibre de cette activité* ».

La rémunération de l'office de tourisme est constituée d'une subvention, évaluée lors du vote du budget (cf. *supra*), et arrêtée ensuite par le service financier de la ville, sur la base d'un coût réel, matérialisé par un bilan financier, certifié par l'expert-comptable de l'office, détaillant les dépenses et les recettes auxquelles s'ajoutent ses frais de gestion propres (coûts salariaux et frais généraux...). Si l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose que « *constituent des subventions [...] les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution [...], 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* », il prévoit cependant que « *ces actions,*

<sup>39</sup> Délibération du 12 février 2021, délibération du 11 avril 2019, délibération du 5 avril 2018, délibération du 1<sup>er</sup> juin 2017.

*projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires » et que les subventions octroyées « ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».*

Si l'organisation des concerts « Lauga côté Scène » peut se justifier par un intérêt général, elle n'est cependant pas initiée par l'office de tourisme. En effet, ce dernier exploite ainsi la salle nécessaire à la tenue des spectacles, selon les conditions fixées par la ville, et plus précisément par un comité de pilotage<sup>40</sup> qui arrête la programmation (dates et choix des intervenants, cf. avenant n°1<sup>41</sup>) et les tarifs, et présente ensuite à la ville un bilan de l'opération (cf. *supra*). L'office de tourisme n'assume donc en conséquence aucun risque de gestion et la subvention perçue par ce dernier correspond bien à une rémunération de prestation individualisée. L'ordonnateur, en réponse, précise que la subvention ne couvre que les dépenses exposées par l'association pour l'organisation des spectacles et ne constitue donc pas une rémunération et que « *L'Office se trouve donc ici dans la situation d'un simple mandataire, chargé de l'exécution technique et comptable de certaines opérations* ». Selon lui, « *cette absence de rémunération ou de commissionnement explique le choix initial de la Ville de s'appuyer préférentiellement sur cette structure associative, notamment au regard de la complémentarité de cette activité avec les autres missions assurées par l'Office de tourisme en termes de promotion de la Ville* ». La chambre considère, pour sa part, que la prise en charge des dépenses exposées s'apparente toutefois à une rémunération.

Cette forme de coopération présente un risque juridique important et pourrait être requalifiée, sous réserve de l'interprétation des juridictions administratives, de délégation de service public, prévue par l'article L. 1411-1 du CGCT<sup>42</sup> et définie comme un contrat de concession par l'article L. 1123-3 du code de la commande publique (CCP) voire de marché public.

Pour les contrats de concession mentionnés à l'article R. 3126-1 du CCP, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019, et notamment ceux dont la valeur estimée est inférieure au seuil européen de 5 530 K€<sup>43</sup>, ce qui en l'espèce est le cas du service confié à l'office de tourisme en 2019 et 2020, l'autorité concédante est soumise à l'obligation de publier un avis de publicité au niveau national, soit au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) ou dans un journal d'annonces légales, en application des articles R. 3126-3<sup>44</sup> et R. 3126-4<sup>45</sup> du même code. Si

---

<sup>40</sup> Pour ce qui est de la programmation des spectacles de « Lauga côté scène », l'office de tourisme, représenté par son président et son directeur, participe au comité de pilotage qui est chargé de faire le choix des spectacles, ce comité étant composé de l'adjoint à la culture, du DGS, et de la direction de la culture et du patrimoine de la ville.

<sup>41</sup> En 2018 l'avenant comporte le programme de la manifestation et précise les intervenants et les dates des prestations.

<sup>42</sup> Version applicable au 1<sup>er</sup> avril 2019 : « *Les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent confier la gestion d'un service public dont elles ont la responsabilité à un ou plusieurs opérateurs économiques par une convention de délégation de service public définie à l'article L. 1121-3 du code de la commande publique préparée, passée et exécutée conformément à la troisième partie de ce code* ».

<sup>43</sup> En application de l'annexe n° 2 au CCP « Avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, 5 548 K€ auparavant du 1<sup>er</sup> avril 2019 au 31 décembre 2019.

<sup>44</sup> « *L'autorité concédante qui envisage d'attribuer un contrat de concession, publie un avis de concession, qui comporte notamment une description de la concession et des conditions de participation à la procédure de passation* ».

<sup>45</sup> « *L'autorité concédante publie l'avis de concession au Bulletin officiel des annonces des marchés publics ou dans un journal d'annonces légales* ».

l'article R. 3121-6 du CCP prévoit des dérogations à cette règle de publicité, elles ne s'appliquent pas au cas d'espèce à la ville<sup>46</sup>.

La ville n'exerçant pas sur l'office de tourisme un contrôle comparable à celui exercé sur ses propres services, aucun membre du conseil municipal de la ville de Bayonne ne siégeant, ès-qualités, dans les instances de l'office, elle ne peut se prévaloir des articles L. 2511-1 à L. 2511-6 du CCP qui dispensent les pouvoirs adjudicateurs d'avoir recours à des mesures de publicité et de mise en concurrence.

La chambre régionale des comptes estime dès lors que l'office de tourisme ne pouvait se voir confier, sans publicité préalable, l'organisation des spectacles « Lauga Côté scène ». L'ordonnateur, en réponse, convient « *que les modalités d'organisation des spectacles doivent être soit modifiées ou précisées pour en garantir la conformité juridique* », ou que soit envisagée une autre forme d'organisation « *sans intervention de l'Office de tourisme* ».

La ville de Bayonne a institué une procédure équivalente pour la gestion du « drive » hebdomadaire des producteurs locaux, mettant à disposition les locaux, dont elle assure l'entretien et prenant en charge divers frais dont les frais de personnel et de communication de l'office. La subvention versée, ajustée selon un bilan financier certifié transmis au service financier, ne répond pas, elle-aussi, à la définition de l'article 9-1 de la loi précitée.

### 3.3.3 L'exercice partagé avec la CAPB de la compétence voirie à préciser

Les statuts de l'ACBA prévoyaient l'exercice de la compétence optionnelle « voirie et stationnement ». L'ACBA était ainsi compétente pour créer, aménager et entretenir les voiries d'intérêt communautaire suivantes :

- les voies nationales, départementales et communales « *considérées comme structurantes et assurant une continuité et un maillage du réseau intercommunal* » ;
- les voies communales raccordant les sites communautaires (équipement, zones d'activités) au réseau structurant précédemment défini.

Ces voies, identifiées sur un plan consigné dans l'annexe au statut de 2010 de l'ACBA, précédemment hérité de l'ancienne communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz (CABAB), n'étaient toutefois pas précisément énumérées.

En application de la définition de l'intérêt communautaire, l'ACBA devait effectuer les travaux de gros entretien, les communes assurant l'entretien courant « *par convention avec les collectivités domanialement concernées* ».

---

<sup>46</sup> « *Les contrats de concession peuvent être conclus sans publicité ni mise en concurrence préalables dans les cas suivants : 1° Le contrat de concession ne peut être confié qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité ; 2° Lorsque aucune candidature ou aucune offre n'a été reçue ou lorsque seules des candidatures irrecevables au sens de l'article L. 3123-20 ou des offres inappropriées au sens de l'article R. 3124-4 ont été déposées, pour autant que les conditions initiales du contrat ne soient pas substantiellement modifiées et qu'un rapport soit communiqué à la Commission européenne si elle le demande ; 3° En cas d'urgence résultant de l'impossibilité dans laquelle se trouve l'autorité concédante publique, indépendamment de sa volonté, de continuer à faire assurer le service concédé par son cocontractant ou de l'assurer elle-même, à la condition, d'une part, que la continuité du service soit justifiée par un motif d'intérêt général et, d'autre part, que la durée de ce nouveau contrat de concession n'excède pas celle requise pour mettre en œuvre une procédure de passation* ».

L'ACBA était également compétente pour créer, aménager et gérer les parcs de stationnement :

- des zones d'activité, pour les places « *non affectées à un utilisateur particulier* » ;
- des équipements dont elle assurait la maîtrise d'ouvrage ;
- construits en périphérie de l'agglomération et destinés à dissuader l'utilisation de la voiture individuelle.

La ville de Bayonne a ainsi assuré l'entretien des voiries d'intérêt communautaire, soit 26,7 km de voies, et du parking de périphérie réalisé par l'ACBA (parking Marouette), ainsi que certains travaux d'investissement, la répartition présumée entre gros entretien (investissement) et entretien courant (fonctionnement) n'ayant pas été formalisée. Ainsi, progressivement, de manière tacite, les travaux d'investissement ne contribuant pas au développement des transports en commun ont été laissés à la charge de la ville.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2017, la compétence optionnelle<sup>47</sup> « voirie d'intérêt communautaire » exercée par l'ancienne ACBA<sup>48</sup> a été reprise par la CAPB, qui a décidé d'assurer la continuité de cette compétence pendant au maximum un an après la fusion<sup>49</sup> et de se prononcer, dans ce délai, sur sa restitution aux communes.

Le conseil communautaire optait, dans le délai imparti<sup>50</sup>, pour la conservation de la compétence « création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ». Toutefois, les statuts subordonnant l'exercice de la compétence à la définition d'un intérêt communautaire, la CAPB, en application de l'alinéa 5 du III de l'article L. 5211-41-3 du CGCT<sup>51</sup>, a disposé d'une année supplémentaire pour délibérer sur ledit intérêt et arrêter les modalités d'exercice de la compétence. Dans l'attente d'une décision, la définition de l'intérêt communautaire établie par l'ACBA s'est appliquée, conformément à l'alinéa 5 de l'article L. 5211-41-3 du même code<sup>52</sup>.

Les modalités de gestion, non formalisées et mises en place par l'ancienne ACBA, ont été maintenues par la CAPB aux voiries déjà désignées d'intérêt communautaire par le passé ; la CAPB ayant indiqué que « *si l'ACBA n'a pas formellement conventionné avec les communes*

---

<sup>47</sup> Cette catégorie de compétences a été supprimée par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>48</sup> Rassemblant les communes de Biarritz, Anglet, Bayonne, Boucau, Bidart.

<sup>49</sup> En application combinée du dernier alinéa du III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, en vertu duquel la CAPB a été créée, et du troisième alinéa du III de l'article L. 5211-41-3 du CGCT alors en vigueur, pour les compétences optionnelles énumérées au L. 5214-16 du CGCT en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Alinéa 3 du III du L. 5211-41-3 du CGCT « *Les compétences transférées à titre optionnel et celles transférées à titre supplémentaire par les communes aux établissements publics de coopération intercommunale existant avant la fusion sont exercées par le nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sur l'ensemble de son périmètre ou, si l'organe délibérant de celui-ci le décide dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté décidant la fusion, font l'objet d'une restitution aux communes* ». Dernier alinéa du III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 « *Les III et V de l'article L. 5211-41-3 du même code sont applicables. Par dérogation au troisième alinéa du même III, le délai de trois mois est porté à un an pour les compétences optionnelles prévues au II de l'article L. 5214-16* ».

<sup>50</sup> Délibération du 16 décembre 2017.

<sup>51</sup> « *Lorsque l'exercice des compétences du nouvel établissement public est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant la fusion. A défaut, l'établissement public exerce l'intégralité de la compétence transférée* ».

<sup>52</sup> « *Jusqu'à la définition de l'intérêt communautaire, celui qui était défini au sein de chacun des établissements publics de coopération intercommunale ayant fusionné est maintenu dans les anciens périmètres correspondant à chacun de ces établissements* ».

*pour définir précisément le gros entretien et l'entretien courant, l'état de l'art est 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.), relèvent 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), relèvent du gros entretien ».* La commune a donc réalisé l'entretien de ces voiries mais également certains travaux d'investissement, notamment sur le pont Saint-Esprit. Pour cette opération, la CAPB a toutefois participé à la réfection et a versé un fonds de concours de 1,75 M€<sup>53</sup>, la ville finançant, en tenant compte des aides reçues, 3,65 M€ sur les 5,69 M€ de travaux réalisés sur cet axe.

Par délibération du 15 décembre 2018, la CAPB a défini l'intérêt communautaire de la compétence « voirie et parc de stationnement », pour une prise d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2019. À cette occasion ont été déclarés d'intérêt communautaire :

- les voies et parcs de stationnement au sein des zones d'activités économiques (ZAE), dont la liste sera finalisée dans le schéma de développement économique, des zones d'aménagement concerté (ZAC) et des opérations d'aménagement communautaires ;
- les voies communales supportant la circulation du « Tram'Bus », mises en service à compter de septembre 2019 (environ 2 175 mètres linéaires pour la commune de Bayonne, dont le pont Saint-Esprit déjà déclaré précédemment d'intérêt communautaire), conformément aux dispositions de l'article L. 5216-5 du CGCT<sup>54</sup> ;
- les parcs de stationnement liés à la mobilité intermodale : parcs relais, parkings de covoiturage, etc. (environ 19 700 m<sup>2</sup> en 2021, dont le parking de la Marouette expressément cité).

De façon transitoire, ont été également reconnues d'intérêt communautaire les voies héritées de l'ACBA, par convention de gestion de services, pour une durée de six mois, après autorisation du conseil municipal, entre le président de la CAPB et le maire de Bayonne, sur le fondement de l'article L. 5215-27 du CGCT<sup>55</sup>, la CAPB ne disposant pas des services compétents en matière d'entretien de la voirie.

Cette délégation ne visait cependant que les seules opérations d'entretien courant, incluant l'entretien de certains éléments accessoires à la voirie, tels que définis par la jurisprudence<sup>56</sup>, l'investissement<sup>57</sup> restant à la charge de la commune, du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au 30 juin 2019.

---

<sup>53</sup> La ville de Bayonne a par ailleurs bénéficié d'une subvention du département des Pyrénées-Atlantiques pour 0,4 M€, et du syndicat des mobilités pour 0,5 M€.

<sup>54</sup> L'article L. 5216-5 du CGCT prévoyant que la circulation d'un service de transport collectif en site propre (TCSP) sur le territoire d'une agglomération couverte par un plan de mobilité, entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents.

<sup>55</sup> Applicable aux communautés d'agglomération par renvoi de l'article L. 5216-7-1 du CGCT, il dispose que « la communauté urbaine peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public ».

<sup>56</sup> La convention mentionne : les accotements, les trottoirs, les pistes cyclables, les accotements stabilisés, les parkings, les talus, les soutènements, les ouvrages d'écoulement des eaux hors agglomération, les ponts, la signalisation, l'égoutage et la ventilation, les plantations.

<sup>57</sup> À l'article 1<sup>er</sup> de la convention figurait la mention « sans objet » dans la section relative aux travaux d'investissement.

La conclusion de cette convention appelle des observations sur la forme, dont la première est relative à sa signature le 18 avril 2019, bien postérieure à sa date d'application. Par ailleurs, son article 5, organisant les relations financières entre la CAPB et Bayonne, prévoyait que la ville devait engager et mandater les frais, encaisser les recettes et présenter, à l'expiration de la convention, un état des dépenses acquittées et des recettes perçues. La ville n'a cependant jamais transmis d'état récapitulatif à la CAPB. La ville était également tenue, en application de l'article 7, de transmettre un état trimestriel sur l'exécution de la convention, devant servir à l'élaboration d'un rapport d'activité à son expiration, obligation qu'elle n'a pas respectée. L'article 8 avait prévu, au terme de ces six mois, le plein exercice de la compétence par l'agglomération<sup>58</sup>.

Au terme du délai, une seconde convention, non datée, d'une durée de 18 mois, a ensuite été signée entre la CAPB et la ville, s'appliquant rétroactivement à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2019 jusqu'au 31 décembre 2020, le maire n'ayant été autorisé à engager la ville que par une délibération tardive du 5 décembre 2019. La ville a précisé que « *la date de signature a en effet été malencontreusement omise* », que « *cette signature est intervenue dans les jours suivants le vote de la délibération, donc dans la première quinzaine du mois de décembre 2019* ».

Cette seconde convention comportait des stipulations différentes en matière d'investissements, cette fois-ci expressément mis à la charge de la CAPB. Toutefois, dans la mesure où le conseil communautaire n'avait pas voté la prolongation de la reconnaissance de l'intérêt communautaire, ni autorisé le président du conseil communautaire à signer la convention, celle-ci était par conséquent irrégulière.

Caducue au 31 décembre 2020, cette convention prévoyait à nouveau, à son article 8, le plein exercice de la compétence par la CAPB. Toutefois, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, la CAPB ne s'est pas prononcée sur la prolongation de la reconnaissance de l'intérêt communautaire des voiries ayant fait l'objet d'une délégation de gestion. La ville de Bayonne a toutefois précisé<sup>59</sup> que les modalités de fonctionnement prévues par la seconde convention continuaient à s'appliquer, de manière informelle, la CAPB n'ayant pas formellement décidé de ne plus exercer cette compétence. À ce jour, la ville continue d'assurer l'entretien de certaines voiries d'intérêt communautaire.

De 2017 à 2020, les travaux d'investissement ont représenté 4,24 M€ (pont Saint-Esprit et piste cyclable située sur le boulevard du BAB pour 59 K€). La ville a également supporté les dépenses d'entretien et de gros entretien du parking des Marouettes, construction pourtant déclarée d'intérêt communautaire<sup>60</sup>. Selon le président de la CAPB, « *il est prévu que la situation soit régularisée en 2022, sous réserve de confirmer le classement en voirie d'intérêt communautaire de la CAPB de tout ou partie des voiries d'intérêt communautaire l'ex-ACBA et de tenir dès lors une CLECT<sup>61</sup> sur l'entretien courant avec les communes de Bayonne, Anglet et Biarritz* ».

La ville assure également l'entretien des voies et des parcs de stationnement de certaines zones d'activité (ZAE), la CAPB n'intervenant que sur celles précédemment entretenues par l'ancienne ACBA. La chambre régionale des comptes rappelle que l'article L. 5216-5 du CGCT

---

<sup>58</sup> « *Au terme de cette durée de six mois, le transfert des personnels, des biens, la continuité des contrats en cours, la prise en compte des dépenses et recettes concernées par ces opérations dans le calcul des attributions de compensation et toutes opérations devront être effectuées dans le cadre du plein exercice des compétences que détient la communauté d'agglomération tel que la loi le prévoit* ».

<sup>59</sup> Visite sur place le 27 juillet 2021.

<sup>60</sup> Délibération du 15 décembre 2018.

<sup>61</sup> Commission locale d'évaluation des charges transférées.

dispose qu'en matière de développement économique, la communauté d'agglomération exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, la compétence relative à la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, sans référence à une quelconque définition de l'intérêt communautaire. L'entretien des voies et des parcs de stationnement de ces ZAE<sup>62</sup> pourrait, dès lors, être assumé par la CAPB. La ville a cependant expliqué qu'une incertitude subsistait quant à la qualification exacte de ces zones, puisqu'elles sont achevées et que les terrains sont tous commercialisés. La CAPB a également différé sa réflexion, le territoire intercommunal comportant potentiellement 144 ZAE.

Si la compétence devait être transférée, la chambre régionale des comptes rappelle à la municipalité qu'elle doit procéder au transfert comptable à l'agglomération des voies et parcs de stationnement d'intérêt communautaire qui figurent toujours à son actif, en application de l'article L. 1321-1 du CGCT qui dispose que « *le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence* ».

### 3.3.4 Le transfert de la compétence « eau potable »

La fourniture d'eau potable aux Bayonnais était assurée par la régie municipale des eaux. À l'occasion du transfert de la compétence, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, alors que le personnel était transféré à la CAPB, conformément à l'article L. 5211-4-1 du CGCT, une organisation transitoire était mise en place avec la CAPB, cette dernière apportant son concours, le « *temps d'établir, à l'échelle du périmètre de la CAPB, une organisation pérenne et efficace des services d'eau et d'assainissement* » et d'assurer « *la continuité de service public* »<sup>63</sup>. La ville a ainsi signé, le 4 avril 2018, une convention de gestion avec la CAPB, d'une durée de deux ans<sup>64</sup>.

Les interventions de la ville ont porté sur la mise à disposition ponctuelle de personnel devant assurer des astreintes techniques, l'intervention des services ressources (gestion informatique, maintenance des véhicules), l'utilisation des moyens matériels nécessaires à l'exercice des missions et la sollicitation des moyens généraux.

La convention a été renouvelée par tacite reconduction au bout d'un an puis a fait l'objet d'un avenant, s'appliquant du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 30 septembre 2020. Depuis, la ville de Bayonne a confirmé qu'elle n'assurait plus de missions de soutien à la CAPB.

Ses interventions ont fait l'objet de remboursement de la part de la CAPB, conformément aux conventions, soit 107 K€ en 2018, 95 K€ en 2019 et 47 K€ en 2020.

Le transfert de la compétence a été sans conséquence sur le prix de l'eau potable, le coût de l'abonnement (42,23 € HT, pour un compteur de diamètre 15) et le prix au m<sup>3</sup> de 2017 (1,1293 €) ayant été maintenus. Le prix a cependant légèrement progressé en raison de l'augmentation des redevances « prélèvement » et « pollution domestique », perçues par l'agence de l'eau (cf. annexe n° 5). À terme, les tarifs devraient diminuer, un tarif unique pour tout le

---

<sup>62</sup> Zone Saint-Etienne, Saint-Frédéric.

<sup>63</sup> Délibération du 8 février 2018.

<sup>64</sup> En application des articles combinées L. 5216-7-1 et L. 5215-27, « *La communauté urbaine [communauté d'agglomération] peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public* ».



territoire de la CAPB devant s'appliquer à l'horizon 2026, fixé à 40 € HT pour l'abonnement et 1,06 €/m<sup>3</sup> pour l'eau potable.

## **4 L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE, LA PUBLICITÉ DES ACTES DE LA COMMUNE ET LA QUALITÉ DES INFORMATIONS FINANCIÈRES ET COMPTABLES**

### **4.1 Un règlement intérieur à préciser**

Le règlement intérieur de décembre 2020, adopté dans les délais requis<sup>65</sup>, mentionne la rédaction d'un procès-verbal des séances. Tous les procès-verbaux des séances, détaillant la teneur des débats et permettant ainsi d'apprécier les conditions dans lesquelles les délibérations ont été adoptées sont régulièrement mis en ligne. La ville de Bayonne satisfait également à l'obligation de rédaction d'un compte rendu après chaque séance<sup>66</sup> et à sa publication sur son site.

Le règlement intérieur omet de signaler que l'article L. 1411-7 du CGCT impose une transmission quinze jours au moins avant la séance, des documents relatifs au choix d'un délégataire ou à l'approbation d'un contrat de délégation de service public, l'article 3 « *information des conseillers municipaux-accès aux dossiers* » ne renvoyant qu'au seul article L. 2121-12 du CGCT lequel fixe à cinq jours francs le délai de convocation et d'envoi des documents de présentation des affaires. Il ne fait pas non plus référence à l'article L. 2121-24 du CGCT qui réserve une publicité spécifique aux délibérations prises en matière d'intervention économique ou approuvant une convention de délégation de service public, à savoir une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

Il n'inclut pas de clauses relatives à la prévention des conflits d'intérêts. Il a été cependant donné lecture de la charte de l'élu local en conseil municipal, en application de l'article L. 1111-1-1 du CGCT<sup>67</sup>, le 4 juillet 2020.

La ville de Bayonne s'engage à proposer au conseil municipal d'amender son règlement intérieur sur les deux points susmentionnés.

**Recommandation n° 3 : Modifier la rédaction du règlement intérieur afin de le rendre conforme à l'article L. 1411-7 du code général des collectivités territoriales.**

<sup>65</sup> L'article L. 2121-8 du CGCT prévoit six mois après l'installation du conseil municipal.

<sup>66</sup> Article L. 2121-25 du CGCT.

<sup>67</sup> Créé par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

## 4.2 La production et la tenue des documents budgétaires

### 4.2.1 L'architecture budgétaire

Jusqu'en 2017, la commune comptait deux budgets annexes (BA) pour l'eau et l'assainissement non collectif. Ces budgets ont été clôturés après le transfert des compétences à la CAPB. Bayonne dispose désormais d'un budget principal (BP) et de deux budgets annexes.

**Tableau n° 4 : Architecture budgétaire de 2020**

Nature du budget	Libellé	Nomenclature budgétaire et comptable	Type de service	Modalité de gestion	Compte au Trésor	Recettes de fonctionnement	
						2020 (en €)	%
BP	Bayonne	M14	SPA	SO	Oui	72 245 262	95,1
BA	Fêtes traditionnelles et temporada	M14	SPA	Directe	Non	69 333	0,1
BA	Parcs de stationnement	M4	SPIC	Directe	Oui	3 632 035	4,8
<b>Total</b>						<b>75 946 630</b>	<b>100,0</b>

Source : Comptes de gestion

### 4.2.2 Le débat sur les orientations budgétaires

En application de l'article L. 2312-1<sup>68</sup> du CGCT, « dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal [...]. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique ».

Les débats d'orientations budgétaires (DOB) ont été régulièrement tenus devant le conseil municipal et le délai maximal de deux mois entre le DOB et le vote du budget primitif a bien été respecté. En raison de la crise sanitaire en 2020, le DOB et le vote du budget 2020 ont eu lieu le même jour, le 23 juillet 2020, et ont donné lieu à deux délibérations distinctes, conformément à l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020<sup>69</sup>, autorisant le report du vote du budget 2020 jusqu'au 31 juillet 2020 et à l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020<sup>70</sup>, supprimant le délai maximum de deux mois entre la date du DOB et celle du vote du budget.

<sup>68</sup> Version en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> août 2015.

<sup>69</sup> Relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

<sup>70</sup> Relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19.

Le contenu des DOB est conforme aux dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT<sup>71</sup> qui définit les différents éléments que doit comporter le rapport sur les orientations budgétaires (ROB) :

- les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes ;
- les engagements pluriannuels ;
- des informations sur la structure et la gestion de la dette ;
- des informations relatives à la structure des effectifs et à son évolution prévisionnelle, aux dépenses de personnel, y compris les heures supplémentaires et les avantages en nature, et à la durée effective du travail.

Le contenu des DOB s'est enrichi, depuis 2018, notamment en matière de programmation pluriannuelle des investissements, ceux-ci devant contenir une projection des dépenses à trois ans. En outre, le ROB de 2021 fait apparaître les subventions attendues pour les opérations les plus importantes. Toutefois, les dépenses prévisionnelles par opération ne sont pas détaillées par année, mais globalisées sur la période triennale. Pour une meilleure information des élus et des citoyens, la chambre régionale des comptes invite la commune à présenter les prévisions par année.

#### **4.2.3 Les autres rapports préalables aux débats budgétaires**

L'article L. 2311-1-1 du CGCT dispose que « *dans les communes de plus de 50 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation* ».

Depuis 2018<sup>72</sup>, un rapport sur la situation de la ville en matière de développement durable est présenté lors de la séance du DOB. Ces documents ne sont toutefois pas annexés aux délibérations sur le site internet de la commune, seul le rapport de 2018 a pu être retrouvé, à la rubrique « kiosque ».

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, selon l'article L. 2311-1-2 du CGCT, « *dans les communes de plus de 20 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la commune, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation* »<sup>73</sup>.

Depuis la préparation du budget 2016, ces rapports annuels sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes sont réalisés et présentés au conseil municipal, lors du DOB, mais ne sont pas annexés à la délibération mise en ligne sur le site internet de la commune.

---

<sup>71</sup> En application du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016.

<sup>72</sup> Année où la population légale de la commune a dépassé le seuil des 50 000 habitants (50 566 habitants).

<sup>73</sup> Le décret n° 2015-761 du 24 juin 2015 relatif au rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant les collectivités territoriales en a précisé le contenu.

#### 4.2.4 La publicité des budgets et des comptes

Le ROB, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif<sup>74</sup> sont mis en ligne sur le site internet de la commune à la rubrique « budget », dans des conditions garantissant notamment « *leur accessibilité intégrale et sous un format non modifiable* » et « *la gratuité et la facilité de leur accès par le public, pour leur lecture comme pour leur téléchargement* », dans un délai d'un mois à compter de l'adoption des délibérations correspondantes<sup>75</sup>, à l'exception du seul compte administratif de l'année 2018.

Le règlement d'attribution des subventions ainsi que les données essentielles des conventions de subvention de l'année 2020 d'un montant supérieur à 23 000 € figurent également à la rubrique précitée, conformément aux textes<sup>76</sup>. Les données doivent être rendues accessibles « *sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé* »<sup>77</sup>. La commission d'accès aux documents administratifs (Cada), dans un avis du 17 mai 2018, considère que « *la transmission de documents administratifs numérisés sous format PDF image ne permet ni la réutilisation ni l'exploitation des données fournies par un système de traitement automatisé* », à la différence des « *formats excel, csv, xml [qui] constituent des standards ouverts et aisément réutilisables au sens de l'article L. 300-4 du CRPA* ». Or, alors que jusqu'en 2019, les données étaient téléchargeables à partir du site ministériel « data.gouv.fr », sous format CSV, celles de 2020, sont mises à disposition sous un format « PDF ».

Par ailleurs, les données essentielles de ces deux exercices sont incomplètes : elles omettent de signaler les subventions versées à divers organismes.

La ville de Bayonne a indiqué avoir effectué les rectifications nécessaires.

Enfin, si l'article L. 2121-25 du CGCT prévoit que les comptes rendus de séances du conseil municipal soient publiés sur le site internet de la commune dans un délai d'une semaine, ce qui est le cas, certains documents annexes aux délibérations ne sont pas toujours publiés.

### 4.3 La fiabilité des comptes

L'analyse de la fiabilité des comptes a été réalisée pour les exercices 2019 et 2020. Elle porte sur le budget principal ainsi que sur les budgets annexes « fêtes traditionnelles et temporada » et « parc de stationnement ».

---

<sup>74</sup> Article L. 2313-1 du CGCT « *une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* ».

<sup>75</sup> Article L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT.

<sup>76</sup> Lecture combinée 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, du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention et de l'arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mise à disposition des données essentielles des conventions de subvention.

<sup>77</sup> Dernier alinéa de l'article 10 l'article de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

### 4.3.1 Démarche d'amélioration de la qualité comptable

La commune s'est engagée dans une démarche d'amélioration de la qualité comptable devant aboutir, à terme, à la certification de ses comptes et la production du compte financier unique.

#### 4.3.1.1 L'adoption d'un règlement budgétaire et financier

Bayonne s'est dotée, par délibération du 9 décembre 2020, d'un règlement budgétaire et financier visant à développer une culture financière tant pour les élus que pour les services. Il rappelle les règles auxquelles la collectivité doit se conformer, mais ne constitue pas un guide de procédures. La chambre régionale des comptes invite la collectivité à réaliser ce document complémentaire.

La rédaction d'un règlement budgétaire et financier est actuellement facultative mais devient obligatoire pour les collectivités qui adoptent le référentiel M57<sup>78</sup>, en application de l'article L. 5217-10-8 du CGCT<sup>79</sup>, comme a prévu de le faire la commune, au 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>80</sup>.

Le règlement doit préciser, notamment, les règles applicables en matière de gestion des autorisations de programme (AP), des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP). Il dispose que toutes les opérations pluriannuelles d'un coût supérieur à 2 M€ HT et dont la durée de réalisation est supérieure à deux ans, doivent faire l'objet d'une AP. Les opérations structurantes d'un montant inférieur pourront toutefois être suivies selon cette procédure. Jusqu'en 2021, la ville n'avait pas mis en place d'AP.

#### 4.3.1.2 La signature d'une convention de partenariat

Le 12 février 2021, le conseil municipal a approuvé la conclusion d'une convention de partenariat avec la direction départementale des finances publiques (DDFiP) qui a pris effet au 1<sup>er</sup> mars 2021 et s'appliquera jusqu'au 28 février 2024. Trois axes ont été retenus :

- faciliter la vie de l'ordonnateur, en développant, en enrichissant et en dématérialisant les échanges ;
- améliorer le service aux usagers en maîtrisant les délais de paiement, en améliorant les conditions de recouvrement, en modernisant et en optimisant les chaînes de recettes et de dépenses ;
- offrir une meilleure lisibilité aux décideurs en renforçant la fiabilité des comptes et développer l'expertise fiscale, financière et domaniale au service des responsables.

---

<sup>78</sup> Droit d'option prévu au III l'article 106 de la loi NOTRé : « Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, par délibération de l'assemblée délibérante, choisir d'adopter le cadre fixant les règles budgétaires et comptables telles que définies par l'ordonnance n° 2014-1490 du 11 décembre 2014 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables aux métropoles ».

<sup>79</sup> Article créé par l'ordonnance n° 2014-1490 du 11 décembre 2014, applicable aux communes en vertu de l'article 106 de la loi NOTRé : « Avant le vote de la première délibération budgétaire qui suit son renouvellement, le conseil de la métropole [commune] établit son règlement budgétaire et financier ».

<sup>80</sup> Délibération du conseil municipal du 12 février 2021.

Chacun de ces axes donne lieu à différentes actions, comme l'organisation de formations communes aux agents de la direction générale des finances publique (DGFIP) et aux agents communaux (axe 1).

La convention prévoit également la mise en place d'une convention de contrôle allégé de partenariat (axe 2). Cette convention, destinée à supprimer toute redondance de contrôle sur la chaîne de la dépense, peut prévoir une dispense de transmission de pièces justificatives à l'appui des mandats inférieurs à un certain seuil<sup>81</sup>, le comptable ne réalisant qu'un contrôle *a posteriori*. Le processus pour lequel pourrait s'appliquer ce contrôle allégé (la piste des subventions étant évoquée) doit être choisi conjointement par le comptable public et la collectivité, qui préalablement en établiront un diagnostic.

#### 4.3.2 Une exécution budgétaire insuffisante de la section d'investissement du budget principal

Hormis en 2017, les taux de réalisation des dépenses d'investissement sont plutôt faibles, s'établissant en moyenne à 66 %. Quant aux recettes d'investissement, le taux moyen est de 70 %. Les annulations de crédits sont importantes et représentent en moyenne 11 % des dépenses réelles prévues.

En ce qui concerne la section de fonctionnement, les taux moyens de réalisation des dépenses et des recettes sont respectivement de 97 % et de 101 %, ce qui correspond à un pourcentage satisfaisant d'utilisation des crédits.

Tableau n° 5 : Ouverture de crédits et taux de réalisation des dépenses et recettes réelles – en €

<i>Budget Principal</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<b><i>Investissement</i></b>					
<i>Dépenses réelles prévues</i>	42 219 000	44 768 700	47 797 900	52 931 000	45 582 000
<i>Dépenses réelles réalisées</i>	27 524 320	30 374 039	29 923 319	30 839 999	26 785 200
<i>Crédits annulés</i>	5 712 980	2 603 161	3 944 712	6 272 148	7 270 300
<b><i>Taux de réalisation des dépenses réelles</i></b>	<b>65,19%</b>	<b>87,67%</b>	<b>62,60%</b>	<b>58,26%</b>	<b>58,76%</b>
<i>Recettes réelles prévues</i>	31 894 054	34 644 196,77	35 886 100,4	38 727 483	34 914 105,92
<i>Recettes réelles réalisées</i>	23 665 573	28 424 634	24 005 594	25 235 950	22 328 425
<b><i>Taux de réalisation des recettes réelles</i></b>	<b>74,2 %</b>	<b>82,05 %</b>	<b>66,89 %</b>	<b>65,16 %</b>	<b>63,95 %</b>
<b><i>Fonctionnement</i></b>					
<i>Dépenses réelles prévues</i>	64 469 000	65 820 000	65 625 000	65 160 000	63 579 000
<i>Dépenses réelles réalisées</i>	61 979 806	63 968 138	63 175 001	63 793 029	62 095 419
<b><i>Taux de réalisation des dépenses réelles</i></b>	<b>96 %</b>	<b>97 %</b>	<b>96 %</b>	<b>98 %</b>	<b>98 %</b>
<i>Recettes réelles prévues</i>	70 843 946	72 794 519,87	71 839 499,6	78 757 817	70 330 168
<i>Recettes réelles réalisées</i>	71 154 933	73 876 143	72 438 333	80 006 260	70 845 266
<b><i>Taux de réalisation des recettes réelles</i></b>	<b>100,44 %</b>	<b>101,49 %</b>	<b>100,83 %</b>	<b>101,59 %</b>	<b>100,73 %</b>

Source : Comptes de gestion

<sup>81</sup> Sans dépasser le plafond national de 2 000 € pour les dépenses de personnel et 1 000 € pour les autres dépenses.

### 4.3.3 La gestion des immobilisations

#### 4.3.3.1 L'inventaire et l'état de l'actif

Selon l'instruction M14 : « *la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable* ». Ainsi, « *l'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés* », tandis que « *le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan* ». Enfin, « *L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre. Cette correspondance repose largement sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable, sur la base de l'attribution par l'ordonnateur d'un numéro d'inventaire aux actifs immobilisés* ».

Les immobilisations concernées par le recensement selon les modalités décrites ci-après sont celles enregistrées en classe 2, qu'il s'agisse d'immobilisations incorporelles (subdivisions du compte 20), d'immobilisations corporelles (subdivisions des comptes 21, 22, 23 et 24) ou d'immobilisations financières (subdivisions des comptes 26 et 27).

Si la collectivité tient un inventaire de ses immobilisations, elle ne communique pas toujours le numéro d'inventaire des immobilisations au comptable au travers des opérations de transfert de flux d'immobilisations, ce qui est préjudiciable au suivi de l'actif. Dès lors, l'application du comptable en attribue un provisoire, différent de celui de l'ordonnateur. Cette situation rend ainsi complexes les opérations de cession d'un bien : le comptable ne sait pas à quelle immobilisation les rattacher. Le dénouement de l'opération entraîne la création, en anomalie, d'une immobilisation affectée d'une valeur négative, sans que l'immobilisation cédée ne soit sortie de l'actif. L'intégration des immobilisations en cours du compte 23 au compte 21 ou pour l'amortissement soulève également des difficultés.

L'état de l'actif de l'exercice 2020 du comptable ne compte que 17 % de fiches d'inventaires complétées et comporte une majorité de numéros attribués automatiquement<sup>82</sup> et des actifs affectés d'un montant négatif (à hauteur de 529 M€).

Par ailleurs, certaines immobilisations ne sont pas identifiées par un intitulé précis mais sont regroupées sous un nom générique « migration du compte XX » ou « divers ». Ces anomalies, anciennes, ont été générées lors du changement de logiciel à la DGFIP<sup>83</sup>, en septembre 2006, les comptes ayant été transférés dans leur globalité, sans reprise des informations détaillées.

Le comptable a indiqué qu'en raison du passage à la nomenclature M57, un chantier d'ajustement était en cours et que la collectivité s'était engagée, à l'horizon 2023, à transmettre le détail des flux d'inventaire pour les immobilisations acquises avant 2022. La commune, quant à elle, a indiqué que les acquisitions réalisées à compter de 2022, seront signalées au comptable, avec un numéro d'inventaire.

Si la balance du compte de gestion et l'état de l'actif du budget principal de 2020 sont concordants, des divergences apparaissent entre l'état de l'actif et l'inventaire de l'ordonnateur,

---

<sup>82</sup> Commencant par 9000.

<sup>83</sup> Déploiement du logiciel « Helios ».

sur les immobilisations en cours (c/23 écart de 2,7 M€), les immobilisations affectées ou mises à disposition (c/24, écart de 8,9 M€) ainsi que sur les immobilisations financières (c/26 et c/27 écart de 4,4 M€). L'inventaire de l'ordonnateur ne mentionne pas la participation de la ville au sein de plusieurs sociétés, l'état de l'actif se limitant quant à lui, à présenter une ligne globale intitulée « migration comptes 261 »<sup>84</sup>. L'inventaire de l'ordonnateur ne signale aucune autre créance immobilisée (c/276), alors que plusieurs portages conclus avec l'établissement public foncier local apparaissent à l'état de l'actif et sont retracés comme engagement hors bilan à l'annexe B1.5 du compte administratif, pour des montants toutefois non concordants entre les deux documents.

Interrogée plus spécifiquement sur l'écart constaté sur les immobilisations affectées ou mises à disposition, la collectivité a indiqué qu'il était dû à des opérations de migration comptable et qu'elle n'a pu reconstituer que partiellement le contenu des comptes 24<sup>85</sup> de l'état de l'actif.

L'ordonnateur a précisé, en réponse, que les informations des comptes 23 et 24 de l'inventaire étaient désormais concordantes avec celles du compte de gestion, les écritures de régularisation de l'inventaire ayant été réalisées pendant le contrôle en 2021, à l'exclusion des inscriptions du compte 238 relatif aux avances forfaitaires, nécessitant une reconstitution de l'historique avec le comptable public. Quant aux inscriptions des comptes 26 et 27, elles feront l'objet de correctifs dans le cadre d'un chantier spécifique, le comptable confirmant une mise à jour prévue pour 2022.

#### 4.3.3.2 L'intégration des immobilisations en cours

Selon l'instruction M14, « le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice » et « à son crédit le montant des travaux achevés ». Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées au compte 23 sont virées au compte 21.

**Tableau n° 6 : Évolution du transfert des immobilisations en cours – en €**

	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations corporelles en cours (solde c/23)	7 724 036	9 003 951	21 823 656	18 737 184	5 637 004
Immobilisations corporelles (solde c/21)	455 185 263	468 441 794	476 832 056	506 579 563	537 824 256
Solde des immobilisations en cours / dépenses d'équipement de l'année	0,58	0,57	1,05	0,87	0,34

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Le montant des immobilisations en cours, rapporté aux dépenses d'équipement de l'année, est satisfaisant. Néanmoins, figurent encore à l'inventaire de l'année 2020 des immobilisations en cours très anciennes, certaines datant de 1998 (3,7 M€). L'état de l'actif mentionne également des immobilisations en cours antérieures à 2010, même si les montants diffèrent de ceux de l'inventaire, en raison, notamment, de l'existence de fiches « divers » ou « migration de comptes » évoquées précédemment, présentant des valeurs négatives. La chambre

<sup>84</sup> À noter que la délibération du 15 octobre 2020 précise que la ville détient 1 325 actions pour une valeur de 15 €, soit 19 825 €, le compte administratif de 2020 mentionnant quant à lui une participation de 17 984,49 €.

<sup>85</sup> Réponse du 13 juillet 2021.



régionale des comptes rappelle que le non transfert des immobilisations en cours en immobilisations achevées retarde le début de la procédure d'amortissement, pour les biens amortissables. L'ordonnateur, en réponse, indique que la régularisation du transfert des immobilisations inscrites en compte 23 vers les comptes 21 était achevée à ce jour et que « *les soldes des comptes 2312-2313-2315 de l'inventaire correspondent bien désormais aux soldes du compte de gestion* ».

#### 4.3.3.3 Les amortissements

Selon l'instruction M14, « *l'amortissement est défini d'une manière générale comme étant la réduction irréversible, répartie sur une période déterminée, du montant porté à certains postes du bilan. / L'amortissement pour dépréciation est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause. C'est en raison des difficultés de mesure de cet amoindrissement que l'amortissement consiste généralement en l'étalement, sur une durée probable de vie, de la valeur des biens amortissables. / La sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée* »<sup>86</sup>.

Par ailleurs, « *l'amortissement est calculé pour chaque catégorie d'immobilisations, au prorata du temps prévisible d'utilisation. Il est établi un tableau d'amortissement qui sert à déterminer le montant des dotations à inscrire chaque année au budget (compte 6811)* » et « *les durées d'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles sont fixées pour chaque bien ou chaque catégorie de biens par l'assemblée délibérante* ».

Le conseil municipal a défini un seuil au-delà duquel les immobilisations s'amortissent, soit 800 € pour les biens rattachés au budget principal<sup>87</sup> et 1 000 € pour ceux du budget annexe parking<sup>88</sup>. Les durées d'amortissement, après mises à jour<sup>89</sup>, sont conformes à la réglementation et sont rappelées dans les annexes des CA. Cependant, figurent à l'état de l'actif des biens non complètement amortis alors que la durée d'amortissement est dépassée<sup>90</sup> ou des biens identifiés sous l'appellation « *fiche inventaire inexistante* », présentant une absence de mention de la durée d'amortissement. Le comptable explique, en réponse, que les mentions des numéros d'immobilisation et les durées d'amortissement ne sont pas toujours précisées par l'ordonnateur mais que ces anomalies seront corrigées en 2022 pour les nouvelles immobilisations.

Des différences de montant, entre le compte de gestion et l'inventaire de l'ordonnateur (897 648 €), ont été relevées. Les régularisations seront réalisées dans le cadre du travail à mener sur l'état de l'actif, en lien avec le comptable.

La gestion des immobilisations de la commune de Bayonne nécessite des corrections et régularisations importantes à brève échéance, notamment en raison du changement envisagé de nomenclature comptable, le référentiel M57 présentant des comptes plus détaillés, en particulier ceux des comptes de classe 2. Le passage en M57 requiert ainsi un travail de fiabilisation de l'état de l'actif. La chambre régionale des comptes a toutefois bien relevé qu'une fiche action est

---

<sup>86</sup> Tome I, titre 1, chapitre 2, § 2 de l'instruction M14 (commentaires du compte 28).

<sup>87</sup> Délibération du 29 février 1996.

<sup>88</sup> Délibération du 12 décembre 2013.

<sup>89</sup> Délibération du 7 juin 2018.

<sup>90</sup> Par exemple : bien n° 06-20411SUP « subvention d'équipement 2006 », amortissable sur cinq ans à compter de 2006 non complètement amorti en 2020, bien n° 004083 « tondo broyeur amazone LGB 7 » acquis en 2003, amortissable sur 10 ans non complètement amorti en 2020, bien n° 004119 « engazonneuse amazone » acquis en 2003 amortissable sur 10 ans non complètement amorti en 2020.

prévue à ce titre dans la convention de partenariat, très récemment signée, pour des anomalies récurrentes.

**Recommandation n° 4 : Procéder au transfert régulier des flux d'immobilisations et mettre en concordance la balance du compte de gestion, l'état de l'actif et l'inventaire.**

#### 4.3.4 La constitution de provisions

Selon l'instruction M14, « *le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Il s'agit d'une technique comptable qui permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge* », nettement précisés « *quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Évaluées en fin d'exercice, elles doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et éventuellement des charges* ».

La ville a bien constitué des provisions pour divers litiges et dépréciations<sup>91</sup> mais n'a cependant pas provisionné les jours épargnés sur le compte épargne-temps (CET), soit 13 864 € au 31 décembre 2019, d'après le rapport sur l'état de la collectivité de 2019, procédure pourtant obligatoire<sup>92</sup>. En effet, les jours de congés qui y sont inscrits constituent un passif social devant être retracé 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...), sans considérer le risque de décès d'un agent dont le CET serait alors liquidé au bénéfice de ses ayants droit. La chambre régionale des comptes rappelle à la collectivité qu'elle doit provisionner cette charge par l'utilisation du compte 158, conformément aux dispositions de la nomenclature M14<sup>93</sup>. La collectivité s'engage à constituer ladite provision.

Les créances contentieuses du budget annexe « fêtes traditionnelles et temporada » (83 K€) doivent être provisionnées elles aussi<sup>94</sup>, quand bien même leur montant serait peu significatif.

---

<sup>91</sup> Provision pour litiges de 900 K€ (16 décembre 2010), provision pour grosses réparations constituée le 14 décembre 2017 pour la bibliothèque universitaire (1 677 K€), provision pour dépréciation à hauteur de 953 K€ pour dépréciation de comptes de tiers (744 K€ en décembre 2019 et 307 K€ en 2020), provision pour dépréciation de stocks (15 K€ le 14 décembre 2017).

<sup>92</sup> En application du 1 du chapitre 2 du titre 1 du tome 1 de l'instruction budgétaire et comptable M14 (compte 15).

<sup>93</sup> « *Des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique)* ». Instruction M14 Tome 1.

<sup>94</sup> Selon l'instruction M14, « *de telles provisions doivent être constituées lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public. Les provisions doivent être constituées à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune, à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public.* ». Par ailleurs l'article R. 2321-2 du CGCT dispose qu'une provision doit être constituée, à hauteur du risque encouru, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance ou d'une procédure collective, ou bien encore lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis.

### 4.3.5 Les opérations de régularisation de fin d'exercice

Ces opérations permettent de corriger le résultat de l'exercice et de donner une image plus fidèle de l'exécution budgétaire. Elles répondent au principe d'annualité budgétaire.

#### 4.3.5.1 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice en cours

En application du principe d'indépendance des exercices, la procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel, toutes dépenses ayant donné lieu à un service fait et toutes les recettes correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré, qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de l'absence de réception par l'ordonnateur de la pièce justificative. Ces opérations font l'objet d'une contrepassation comptable au début de l'exercice suivant.

Cette procédure est mentionnée dans le règlement budgétaire et financier pour les engagements en dépenses et en recettes de plus de 1 000 €. Elle est mise en oeuvre par la collectivité. Cette procédure de rattachement est pratiquée pour tous budgets, mais dans des proportions moindres pour les budgets annexes.

#### 4.3.5.2 La constatation des charges et produits se rapportant à l'exercice suivant

Lorsque des charges ont été enregistrées en section de fonctionnement alors qu'elles ne se rapportent pas ou qu'en partie à la gestion en cours, le compte 486 « charges constatées d'avance » est débité en fin d'exercice par le crédit des comptes de la classe 6 qui ont supporté la dépense. Cette opération donne lieu à émission d'un mandat de réduction ou d'annulation. Il est crédité au cours de l'exercice suivant par le débit du compte de charges approprié. La procédure est similaire pour les produits constatés d'avance avec la mobilisation des comptes 487 des comptes de classe 7.

La commune ne procède pas à la constatation des charges et des produits se rapportant à l'exercice suivant, les comptes 486 et 487 n'ayant jamais été mouvementés. La chambre régionale des comptes a cependant relevé, sur l'exercice 2019, des mandats et des titres se rattachant pour partie à l'exercice suivant (produits de loyers, dépenses de maintenance). Le règlement budgétaire et financier a prévu cependant la mise en oeuvre de cette régularisation comptable pour les dépenses et les recettes de plus de 1 000 €. La commune se doit donc de respecter son règlement et de mettre en oeuvre cette procédure le cas échéant.

#### 4.3.5.3 Les opérations à classer ou à régulariser

La chambre régionale des comptes a comparé, d'une part, le solde des comptes d'imputation comptable 472 « dépenses à classer ou à régulariser » aux charges de gestion et, d'autre part, le solde des comptes d'imputation 471 « recettes à classer ou à régulariser » aux produits de gestion. Un ratio inférieur ou égal à 1 % est considéré, selon les chambres régionales des comptes, comme satisfaisant.

Si ce ratio n'a jamais été dépassé pour le budget principal et le budget annexe « parcs de stationnement », il est élevé pour le budget annexe « fêtes traditionnelles et temporada » en 2018 et en 2020, où il atteint respectivement 27 % et 106 % des recettes de gestion, celui de 2020 pouvant s'expliquer cependant par la faible activité du budget cette année là. Les recettes à classer

du budget annexe proviennent essentiellement des comptes de régisseurs (1 178 K€ en 2018 et 47 K€ en 2020).

L'examen des états de soldes n'a toutefois pas mis en évidence de recettes ou de dépenses anciennes.

#### 4.3.6 La nécessaire rationalisation des régies de recettes et d'avances

Au 1<sup>er</sup> avril 2021, Bayonne comptait 35 régies, à savoir une régie de recettes et d'avances, 11 régies d'avances et 23 régies de recettes. Une des fiches actions de la convention de partenariat signée avec le comptable vise à rationaliser les régies en les regroupant, afin d'en diminuer les coûts de fonctionnement et d'en faciliter la gestion et les opérations de contrôle. La ville a précisé que ce travail de rationalisation a été initié préalablement à la signature de la convention, fin 2020, et a abouti à la suppression de six régies de recettes, en laissant subsister 17.

##### 4.3.6.1 Le suivi et le contrôle des régies à conforter

La question du contrôle des régies par l'ordonnateur a été abordée lors du conseil municipal du 10 octobre 2019, à l'occasion de la présentation des suites apportées aux observations faites par la chambre régionale des comptes au cours du précédent contrôle. Les élus, à cette occasion, ont décidé de renforcer les moyens de la direction des finances et du contrôle de gestion pour être en capacité d'assurer un contrôle régulier et approfondi des régies à enjeux<sup>95</sup> et de se doter d'un outil de gestion comptable spécifique, en cours d'achat, commun à tous les régisseurs afin « *d'harmoniser la production des états comptables pour toutes les régies, et de renforcer le contrôle exercé par la direction des finances et du contrôle de gestion, ainsi que l'animation du réseau des régisseurs* ». La commune prévoit d'en équiper au moins une à deux régies au second semestre 2021.

L'ordonnateur a indiqué que l'organisation du contrôle de gestion s'est structurée en 2020. Ce service compte désormais un chargé de coordination des régies qui, bien que ne diligentant pas de contrôles inopinés, est néanmoins présent lors des contrôles effectués par le comptable public et participe à l'amélioration de la qualité de tenue des régies.

La ville a transmis, pour chacune de ses régies opérationnelles pendant la période examinée, l'acte constitutif, les actes de nomination des régisseurs et mandataires ainsi que les diverses modifications, parfois nombreuses selon les régies. Par mesure de simplification, la chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur, pour les régies ayant fait l'objet de nombreuses modifications, comme la régie d'avance des arènes, (sept décisions modificatives de l'arrêté institutif<sup>96</sup>) à prendre de nouvelles décisions uniques annulant et remplaçant les précédentes.

Les derniers procès-verbaux de vérification effectués par le comptable public ont été fournis. Un contrôle partenarial des régies a été mis en place avec la trésorerie municipale, afin d'informer la personne chargée de la coordination des régies de recettes et d'avances des contrôles en amont, pour qu'elle participe au contrôle. Par ailleurs, en accord avec la trésorerie,

---

<sup>95</sup> Le stationnement (recettes de voiries et de parcs de stationnement), les droits d'accès aux fêtes, les arènes, les piscines, les services périscolaires, les crèches, les droits de place et la taxe de séjour.

<sup>96</sup> Décision de création du 3 juin 1985 (non transmise). Décisions modificatives des 16 décembre 1986, 9 février 2010, 21 juillet 2010, 26 juillet 2011, 27 août 2015, 4 avril 2019 et 2 août 2019.

le processus de contrôle comptable, préalable aux écritures de régularisation mensuelles (titres et mandats), a été revu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et présenté aux régisseurs au cours d'une réunion d'information. L'ordonnateur a indiqué avoir initié ce travail de rationalisation.

L'instruction codificatrice n° 06-31-A-B-M du 21 avril 2006<sup>97</sup> fixe une périodicité des contrôles qui n'a pas toujours été respectée. La chambre régionale des comptes observe que la régie de recettes de la taxe de séjour, dont les recettes sont supérieures au seuil de 50 K€ n'a pas fait l'objet d'un contrôle tous les deux ans, le dernier ayant été réalisé le 15 juin 2016, comme la régie de recettes relative à l'encaissement des droits de place, dont le montant de recettes atteint 257 K€ en 2020, contrôlée le 14 septembre 2018. Le comptable signale que ces deux contrôles ont été programmés en 2022 et que les reports sont imputables à la crise sanitaire, l'accès aux divers sites ayant été rendu impossible.

Les contrôles ont mis en évidence de nombreux dysfonctionnements et confirment la nécessité d'un suivi régulier. Certaines régies disposent d'avances surdimensionnées (achat internet, appareil, médiathèque) dépassant un quart des dépenses annuelles, contrairement aux dispositions de l'article R. 1617-12 du CGCT. Plusieurs régies de recettes ne respectent pas la périodicité ou le seuil de versements (notamment les régies des trois crèches<sup>98</sup>, de la cyberbase, de l'espace socio-culturel Sainte-Croix, des animations séniors). Des mandataires interviennent sans avoir été préalablement désignés par arrêté (régies de recettes du centre aquatique, des arènes, d'encaissement des droits de place). Certaines régies ne sont pas sécurisées (sous-régie de recettes de la médiathèque). Les régisseurs ne détiennent pas toujours le dossier administratif de la régie<sup>99</sup>. Les contrôles ont mis en évidence également des insuffisances dans le suivi comptable (régie d'avances des arènes, régie de recettes animations séniors, régie de recettes des droits de stationnement). Le régisseur de la régie d'avances des arènes a versé des avances en numéraires aux toréros dépassant le seuil autorisé de 1 000 €, la collectivité ayant cependant précisé sur ce point que tous les contrats signés plafonnent l'avance en numéraire à 1 000 € maximum, et qu'à compter de 2022 ce dispositif ne devrait plus être reconduit. Une fraude interne a même été détectée lors du contrôle de la régie de recettes des arènes en 2018 et a donné lieu à un remboursement de 10 300 € en 2020.

Les contrôles réalisés par le comptable ont donné lieu à des modifications, parfois tardives<sup>100</sup>, des actes institutifs et à des nominations de mandataires.

La chambre régionale des comptes constate que, même si des progrès sont notés quant au suivi et contrôle des diverses régies, sa recommandation formulée dans son précédent rapport d'observations de 2018 reste largement d'actualité. La commune doit poursuivre et clore dans les meilleurs délais le processus déjà engagé de rationalisation, en vue d'assurer un contrôle fiable, régulier et approfondi des régies en application de l'article R. 1617-17 du CGCT.

---

<sup>97</sup> À savoir, pour les régies de recettes dont le seuil financier est inférieur à 50 000 €, un contrôle tous les six ans et, au-delà de ce montant, un contrôle tous les deux ans (pour les régies d'avances, le montant ci-dessus est porté à 100 000 €).

<sup>98</sup> Régie de recettes de la crèche Chaho, contrôle du 25 novembre 2019, de la crèche Pyrene, contrôle du 25 novembre 2019, de la crèche Saint-Esprit, contrôle du 25 novembre 2019.

<sup>99</sup> Régie de recettes de l'espace socio-culturel Sainte-Croix régie de recette du centre aquatique (visite sur place du rapporteur de la chambre régionale des comptes le 27 juillet 2021).

<sup>100</sup> Le contrôle du 13 avril 2016 de la régie de recettes du centre socio-culturel Sainte-Croix soulignait l'absence d'ouverture d'un compte de dépôt de fonds (DFT). Le compte n'a été ouvert qu'à compter de la décision modificative du 15 janvier 2021.

#### 4.3.6.2 Le déploiement de moyens de paiement en ligne au sein des régies en cours de finalisation

L'article L. 1611-5-1 du CGCT<sup>101</sup>, créé par l'article 75 de la loi n° 2017-1775 de finances rectificative pour 2017 impose aux communes de proposer aux usagers un service de paiement en ligne pour les services dont les recettes annuelles sont supérieures à 5 000 €, étant exclus cependant les services donnant lieu « à un paiement intervenant de manière concomitante à un fait générateur ». Le décret n° 2018-689 du 1<sup>er</sup> août 2018<sup>102</sup> est venu préciser le calendrier de déploiement, lequel doit s'échelonner, pour les collectivités et leurs établissements publics, du 1<sup>er</sup> juillet 2019 au 1<sup>er</sup> janvier 2022. La ville a ainsi identifié, dans la convention de partenariat signée avec la DDFiP, une fiche action visant à déployer le paiement en ligne pour les usagers.

La commune a développé un service de paiement en ligne pour certaines de ses régies de recettes avant même l'entrée en vigueur du décret précité (régie de recettes de la cantine et de la garderie scolaire, des crèches, du droit d'accès aux fêtes de Bayonne, de la taxe de séjour, régie de la culture, des arènes)<sup>103</sup>. Le service de paiement en ligne n'est en revanche pas instauré pour d'autres régies, notamment pour celles encaissant les droits de place, d'encaissement des droits de place des fêtes de Bayonne ou encore celle des droits des parcs de stationnement. Compte tenu des montants encaissés, le service en ligne aurait dû être proposé au 1<sup>er</sup> juillet 2019 pour la régie de recettes des droits des parcs de stationnement (recettes supérieures à 1 M€) et au 1<sup>er</sup> juillet 2020 pour les deux autres. La ville a toutefois précisé que le paiement en ligne pour la régie d'encaissement des droits de place était à l'étude.

### 4.3.7 L'utilisation de la monnaie locale euskos

#### 4.3.7.1 La possibilité d'encaisser les recettes en euskos

La loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a reconnu les monnaies locales complémentaires (MLC). Le code monétaire et financier (CMF) a été complété par l'article L. 311-5 autorisant l'émission de titre de monnaie locale complémentaire (TMLC) par des tiers habilités<sup>104</sup>. L'article L. 311-6 du même code permet, en outre, aux organismes émetteurs, de proposer, sous certaines conditions, des services bancaires (article L. 311-1 du CMF), des services de paiement (article L. 314-1 du CMF) ou une monnaie électronique (article L. 315-1 du CMF).

La DGFIP a établi, en 2016, une fiche relative aux TMLC dans laquelle elle précise l'état du droit au regard des finances publiques locales. Elle y rappelle les bases réglementaires en ces termes :

*« Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique prévoit, en son article 25, que le règlement des sommes dues aux personnes*

---

<sup>101</sup> « I. - Un service de paiement en ligne répondant à des conditions fixées par décret en Conseil d'État est mis à la disposition des usagers par : 1° Les collectivités territoriales et leurs établissements publics [...] ».

<sup>102</sup> Relatif à l'obligation, pour les administrations, de mettre à disposition des usagers un service de paiement en ligne.

<sup>103</sup> D'après le document transmis par la ville le 10 septembre 2021 « régies mode de paiement ».

<sup>104</sup> « Les titres de monnaies locales complémentaires peuvent être émis et gérés par une des personnes mentionnées à l'article 1er de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire dont c'est l'unique objet social ». Les personnes habilitées interviennent dans le cadre de l'économie sociale et solidaire, article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 précitée.

*mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> est fait par tout moyen ou instrument de paiement prévu par le code monétaire et financier, dans les conditions précisées par arrêté du ministre chargé du budget.*

*De fait, le h) de l'article 11 de l'arrêté du 24 décembre 2012, portant application des articles 25, 26, 32, 34, 35, 39 et 43 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 précité et énumérant les moyens de règlement des dépenses publiques et les moyens d'encaissement des recettes publiques précise que les recettes publiques sont encaissées par instruments de paiement, tels que définis par l'article R. 1617-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), pour le règlement des prestations de services rendus aux particuliers par les organismes publics.*

*Par ailleurs, l'article R. 1617-7 du CGCT dispose que les régisseurs encaissent les recettes réglées par les redevables dans les mêmes conditions que les comptables publics. Il prévoit également que les régisseurs peuvent, dans les conditions fixées par l'acte constitutif de la régie, être habilités à encaisser ces recettes au moyen d'instruments de paiement émis par une entreprise ou par un organisme dûment habilité, quel que soit le support technique utilisé, pour l'achat auprès de ces émetteurs ou de tiers qui les acceptent d'un bien ou d'un service déterminé ».*

*La DGFIP conclut qu'« [a]insi, en l'état du droit, les régisseurs peuvent encaisser des TMLC en règlement des prestations délivrées par les collectivités locales qui ont décidé d'accepter de recevoir une partie de leurs recettes non fiscales dans une telle monnaie [...] ».*

*La DGFIP rappelle les conditions de fonctionnement des régies lorsqu'elles encaissent de la monnaie locale. Elle souligne tout d'abord qu'aucune obligation ne pèse sur un organisme public pour encaisser un règlement titre de monnaie locale. Ensuite, elle précise que si « un organisme public décide d'autoriser un régisseur à accepter un instrument de paiement en règlement des prestations rendues aux particuliers, l'acte constitutif de la régie doit impérativement être complété de manière à indiquer expressément l'instrument de paiement accepté » et que dans le même temps « l'organisme public doit adhérer au système de gestion de l'émetteur de l'instrument de paiement ». Si cela est le cas, « la convention signée avec l'émetteur de l'instrument de paiement doit prévoir les modalités de reversement en euros des unités de monnaies locales transmises pour conversion par le régisseur ainsi que la rémunération attachée à ces opérations de change ». Enfin, la fiche rappelle également que, conformément au principe de non contraction des recettes et des dépenses publiques, s'agissant de la rémunération de l'organisme émetteur de l'instrument de paiement, la commission perçue par cet organisme ne peut être prélevée sur les montants reversés à la collectivité, cette rémunération devant faire l'objet d'une émission préalable de l'organisme public d'un mandat de paiement. Sur le plan comptable, la comptabilité tenue par le régisseur doit faire apparaître le montant des TMLC reçus, le montant échangé en euros et le montant des frais de commission retenus par l'organisme émetteur.*

La ville de Bayonne a ainsi signé le 10 janvier 2018 une convention avec l'association Euskal Moneta, assortie de l'adhésion de la collectivité à l'association. La convention prévoit les modalités de reversement et une facturation des frais de conversion des euskos en euros sans contraction des recettes.

Depuis 2019, les régies de recettes de la culture (encaissement notamment des produits dérivés du musée DIDAM<sup>105</sup> et du CIAP<sup>106</sup>) et du centre aquatique des hauts de Bayonne

---

<sup>105</sup> Espace d'art contemporain qui accueille des expositions dédiées à la photographie.

<sup>106</sup> Centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine.

acceptent le paiement en euskos<sup>107</sup>. Ce mode de paiement, également prévu pour la régie de recettes de la médiathèque et de sa sous-régie, ainsi que pour la piscine Lauga, n'a pas encore été mis en œuvre. Les actes constitutifs des régies ont bien fait l'objet d'une décision modificative.

Les conditions de fonctionnement énoncées par la DGFIP sont bien respectées. Par ailleurs, la convention décrit le circuit comptable suivi par les encaissements.

Le paiement par l'utilisateur du service peut être réalisé en numéraire (euskos coupon/ billet) ou en numérique (euskokart). Les modalités d'encaissement des recettes en euskos sont décrites au point 3 de la convention. Lorsque le régisseur reçoit un paiement en euskos coupon, il ne peut rendre la monnaie sur le coupon qu'en euskos et non en euros. Le contrôle sur place de la régie de recettes du centre aquatique a permis de constater que le logiciel de caisse était correctement paramétré<sup>108</sup>. La ville en revanche a indiqué que la régie de la culture ne disposait pas actuellement de logiciel de caisse permettant de sécuriser les règlements en euskos, ce qui doit être fait au plus vite.

En fin de journée, les euskos coupons encaissés sont déposés dans une enveloppe spécifique fournie par l'association, qu'elle vient retirer à la fin du mois.

Le mode de paiement en euskos est considéré en comptabilité comme un virement, et chaque mois, l'association Euskal Moneta effectue un virement de l'équivalent en euros sur le compte de dépôt de fonds du Trésor (compte « DFT ») de la régie correspondant au montant des euskos coupons encaissés.

Concernant les paiements en euskos numériques, l'association fournit des terminaux de paiement aux régies. Les euskos transitent en temps réel du compte euskos de l'utilisateur vers le compte euskos de la régie, ouvert gratuitement auprès de l'association. En fin de mois, le régisseur réalise un virement depuis le compte euskos de la régie vers le compte euskos de l'association, celle-ci remboursant en euros la régie par un virement vers son compte DFT d'un montant équivalent aux euskos collectés. Le paiement en euskos numériques appelle une remarque : la transformation en euros des euskos encaissés tient à la seule intervention du régisseur sans que le comptable ne puisse suivre ce flux, retracé hors compte DFT.

Jusqu'à présent les transactions réalisées en euskos ont représenté de faibles montants, 429 euskos en 2019 et 168 euskos en 2020, les musées et le centre aquatique ayant été toutefois fortement touchés par la crise sanitaire, ce qui peut expliquer ce faible niveau d'encaissement en 2020. La chambre régionale des comptes observe que la perception de ces TLMC a nécessité le déploiement d'une logistique assez importante (modification du logiciel de caisse, ouverture d'un compte euskos, maniement de coupons et comptabilisation spécifique) pour des sommes qui apparaissent assez anecdotiques.

---

<sup>107</sup> L'eusko est un titre de monnaie locale complémentaire (article L. 311-6 et L. 311-6 du code monétaire et financier) ; un eusko = un euro.

<sup>108</sup> La simulation suivante a été réalisée : un billet d'entrée de 3,30 € a été réglé par un billet de 5 euskos. Un eusko a été restitué, mais aucun reste en euros. Le logiciel de caisse fait ainsi état d'un écart de 0,70 eusko entre la valeur des tickets vendus et les recettes encaissées.



**Tableau n° 7 : Montants perçus en euskos par les régies**

<i>1 eusko = 1 euro</i>	2019		2020	
	Billet	carte	billet	carte
<i>Régie de la culture en euskos</i>	39	0	2	0
<i>Centre aquatique en euskos</i>	188	202	80	86
<i>Total euskos</i>	227	202	82	86
<i>Encaissement de la régie culture en euros</i>	13 807		770	
<i>Encaissement de la régie du centre aquatique en euros</i>	346 943		131 045	

Source : Réponse ville de Bayonne du 14 juin 2021 et grands livres

Pour les paiements numériques, les régies sont tenues d'utiliser des matériels d'encaissement disposant d'un agrément du groupement des cartes bancaires (GIE CB), afin de garantir la sécurité des transactions. La validation des matériels permet leur connexion directe au système et donc au compte DFT. Or, le terminal de paiement fourni par l'association Euskal Moneta n'a pas été présenté à la DDFiP pour en vérifier l'agrément. Par suite, son utilisation est faite sans garantie de sécurité et sans suivi possible des flux par le comptable public et le régisseur au travers du compte DFT auquel il n'est pas relié (cf. *supra*). L'association a indiqué à la ville « *qu'elle se rapprochait de la DDFIP en vue d'obtenir l'agrément de son terminal de paiement* ».

L'existence de deux comptes, en euskos et en euros, pour une seule régie crée une zone de risque dans laquelle la seule garantie pour retracer l'intégralité de l'activité de la régie, réside dans la bonne foi et l'intégrité du régisseur. La chambre régionale des comptes invite la collectivité, en lien avec le comptable public, à inclure, dans la convention, des modalités de contrôle du fonctionnement par le comptable public. Pour le comptable, les flux transférés par le régisseur sur le compte DFT sont identifiables, et que les montants arrêtés par le logiciel de caisse de la régie, qu'il s'agisse des paiements en eusko numéraire ou en euskokart doivent correspondre aux montants reversés par l'association sur le compte DFT du régisseur, mais qu'il convient toutefois de clarifier si les encaissements en euskokart transitent sur un compte bancaire eusko ouvert auprès de l'association.

#### 4.3.7.2 Le paiement d'une dépense publique en euskos

Si l'encaissement de recettes en euskos est possible, en revanche, aux termes des articles 34 et 43 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et de l'article 2 de l'arrêté du 24 décembre 2012 portant application de ce décret, dressant la liste limitative des moyens de règlement des dépenses publiques et les moyens d'encaissement des recettes publiques<sup>109</sup>, le paiement de dépenses publiques en euskos est interdit.

La ville de Bayonne a accédé au choix d'élus volontaires de reverser une partie de leurs indemnités à l'association Euskal Moneta, à charge pour l'association de créditer leur compte en euskos.

<sup>109</sup> L'arrêté n'ayant pas été modifié après la parution de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, qui reconnaît l'existence de telles monnaies locales.

La ville a ainsi signé une convention le 10 janvier 2018, puis un avenant 7 juin 2018 avec l'association Euskal Moneta, prévoyant que l' élu local signe un mandat civil autorisant l'association à percevoir, à sa place, la créance en euros, et le transmette au comptable public, ce qui, selon les termes de l'avenant, doit « *permettre au comptable de la commune de s'assurer du caractère libératoire du paiement* ». Si le dispositif de paiement repose sur la notion de mandat civil conclu entre l' élu local et l'association Euskal Moneta, la légalité d'un tel mandat interroge néanmoins sur sa solidité juridique, comme exposé par la chambre régionale des comptes dans son rapport d'observation définitives sur l'association Euskal Moneta.

D'un point de vue pratique, le système mis en place alourdit considérablement la chaîne de paiement et le travail du comptable, ce dernier devant effectuer manuellement plusieurs opérations complexes, chronophages et sources d'erreur, alors que les montants en jeu sont relativement faibles, seul un élu de la ville ayant souhaité reverser ses indemnités à l'association. Il suffirait aux élus volontaires de déposer eux-mêmes tout ou partie de leurs indemnités directement sur leurs comptes auprès de l'association Euskal Moneta pour ainsi les transformer en euskos, le résultat final étant strictement identique.

## 5 LES ÉQUILIBRES FINANCIERS

### 5.1 Les engagements du contrat État-ville, dit « contrat de Cahors » respectés

L'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques a fixé l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre à un taux de croissance annuel de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant, pour les exercices 2018 à 2022.

L'article 29 de la loi précitée a ainsi prévu la conclusion d'un contrat pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement du seul budget principal, constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016, étaient supérieures à 60 M€. Il vise à formaliser les objectifs de progression desdites dépenses.

La ville de Bayonne, dont les dépenses réelles de fonctionnement s'établissaient en 2016 à près de 62 M€, a donc signé un contrat avec le représentant de l'État le 8 juin 2018. Le contrat fixait un plafond de dépenses réelles à ne pas dépasser, pour les exercices 2018 à 2020, qui a été respecté.

**Tableau n° 8 : Évolution des dépenses réelles de fonctionnement – en €**

<i>Dépenses réelles</i>	2017 base	2018	2019	2020
<i>Plafonds contrat État-ville</i>	62 607 680*	63 358 972	64 119 280	64 888 711
<i>Comptes administratifs</i>	63 968 138,02	63 175 000,97	63 793 029,10	62 095 419,02
<i>Comptes de gestion</i>	63 968 138,02	63 175 000,97	63 793 029,10	62 095 419,02

\* 63 968 138,02 – atténuation de charges (355 590,69) - atténuation de produits (261 867,3) - dotation aux provisions (-743 000)

Source : Contrat État-ville, comptes de gestion et comptes administratifs

## 5.2 Le pacte financier et fiscal de l'agglomération

L'ancienne ACBA, signataire d'un contrat de ville<sup>110</sup>, disposait d'un pacte financier et fiscal, devenu cependant caduc à la création de la nouvelle intercommunalité.

La CAPB s'est dotée, le 4 février 2017, d'un pacte financier et fiscal afin de garantir à court terme la neutralité de la fusion et à moyen terme, la mise en place d'une solidarité entre les communes. Le pacte décline plusieurs principes, portant notamment sur la mise en œuvre d'un système de neutralisation sur les taxes ménages, la transition « *en douceur* » pour les fiscalités sectorielles, la détermination du montant de l'attribution de compensation (AC) selon le droit commun, l'ajustement de l'attribution de compensation devant compenser les baisses éventuelles des dotations communales faisant suite à la fusion selon une procédure dérogatoire et enfin la mise en place d'une dotation de solidarité communautaire (DSC).

### 5.2.1 L'intégration de la dotation de solidarité à l'attribution de compensation par l'ancienne intercommunalité

Le conseil communautaire de l'ACBA a modifié, par délibération du 13 avril 2016<sup>111</sup>, son pacte financier et fiscal. La modification a consisté à intégrer la DSC, versée à ses communes membres, à l'attribution de compensation. Un montant conséquent de 4 648 275 € a ainsi été pérennisé, l'attribution de compensation perçue par la ville ayant ainsi évolué de 10 952 490 € à 15 600 765 € en 2016, montant auquel a été retranché le montant des charges transférées (509 330 €) relatives à la compétence tourisme<sup>112</sup>. La ville a précisé que cette modification faisait partie des hypothèses de construction de la nouvelle intercommunalité. En effet, le pacte financier et fiscal de la CAPB prévoyait de ne pas procéder au réexamen du montant des attributions de compensation pour les communes dont la DSC avait été incorporée à l'attribution de compensation avant la fusion.

<sup>110</sup> En application de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

<sup>111</sup> Délibération du 7 juin 2016 approuvant le nouveau pacte fiscal avec l'ACBA.

<sup>112</sup> Transfert de la compétence tourisme (509 330 €).

### **5.2.2 L'objectif de neutralité fiscale de la nouvelle intercommunalité atteint partiellement**

Le principe de neutralisation des taxes ménages a été mis en œuvre en 2017. Le conseil municipal a alors tenu compte, lors de la détermination de ses taux<sup>113</sup>, de ceux votés par la CAPB. Pour ne pas pénaliser les Bayonnais, dont les taux communautaires augmentaient, les élus ont diminué d'autant les taux communaux les portant de 26,44 % à 26,34 % pour la taxe d'habitation, de 19,32 % à 19,03 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et de 48,97 % à 48,68 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Les ménages bayonnais n'ont pas été touchés par la mise en œuvre de la convergence de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilés (Teoma)<sup>114</sup>, le taux unique fixé à 10,1 % par la CAPB étant identique à celui pratiqué par l'ancienne ACBA. Toutefois, depuis l'année 2021<sup>115</sup>, ils sont soumis à la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) au taux de 0,4 %, qui s'ajoute aux taxes ménages, ainsi qu'à une augmentation notable de la part intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui évolue de 0,29 % à 2,79 %.

Pour le secteur économique, le taux de cotisation foncière des entreprises (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 douze années<sup>116</sup>, les divers taux préexistants (28,49 %). Le taux d'imposition des entreprises bayonnaises a donc diminué de 1,06 point entre 2016 et 2020. L'extension par la CAPB à l'ensemble du territoire de la cotisation minimum différenciée en fonction du chiffre d'affaires<sup>117</sup>, que l'ACBA avait déjà mise en place, a été sans incidence sur leurs cotisations.

### **5.2.3 Les modifications de l'attribution de compensation selon le dispositif dérogatoire devant garantir le maintien des ressources**

Afin de garantir la neutralité en matière de recettes fiscales, principe inscrit dans le pacte financier et fiscal, la perte de produit, estimée à 262 917 €, consécutive à la baisse de taux, a été compensée, en 2017, par une augmentation de l'AC, dite de « neutralisation », pour un montant équivalent, la CAPB faisant application de la procédure dérogatoire prévue au 1° bis du V de l'article L. 1609 nonies C du CGI du code général des impôts. En 2017, la commune a ainsi perçu 15 284 354 € d'AC, soit le montant perçu en 2016, minoré d'un montant de 70 052 € de charges transférées dans le cadre du transfert de la compétence politique et linguistique à la CAPB, et majoré par la neutralisation fiscale de 262 917 €. Néanmoins, le calcul de cette compensation, réalisé à partir des bases d'imposition de 2016, n'a pas été indexé sur l'évolution des bases, ce

---

<sup>113</sup> DOB 2017.

<sup>114</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, en application combinée de l'article L. 2224-14 CGCT et de l'article L. 2333-78 du CGCT, modifié par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 (article 57).

<sup>115</sup> Si le conseil communautaire, par 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 délibération du 31 juillet 2020.

<sup>116</sup> En application du III de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

<sup>117</sup> 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 des recettes réalisées au cours de la même année.

qui constitue pour la ville de Bayonne un manque à gagner, cumulé depuis cinq ans, sur le produit fiscal perçu.

Le pacte financier et fiscal prévoyait un ajustement des attributions de compensation afin de compenser les baisses de dotations communales consécutives à la fusion. La ville de Bayonne, faisant partie des huit communes ayant vu leurs dotations augmenter, a subi une diminution de son attribution de compensation en 2018. Celle-ci a été réduite, toujours selon la procédure dérogatoire, de 356 753 €. Elle s'est ainsi établie en 2018 à 14 912 016 €, en tenant compte du transfert de charges de 15 351 € correspondant au transfert de la compétence Gemapi.

#### **5.2.4 Les modifications de l'attribution de compensation selon le dispositif de droit commun pour tenir compte des transferts de compétences**

De 2017 à 2020, les transferts de compétences ont donné lieu à une réévaluation de l'attribution de compensation selon la procédure de droit commun décrite au IV de l'article L. 1609 nonies C précité.

En 2019, les transferts de la compétence « action sociale Maison d'accueil des adolescents Aédonia et la table du soir<sup>118</sup> » (28 537 €) ont entraîné une nouvelle réduction de l'attribution de compensation.

Tous les transferts de compétences n'ont cependant pas engendré de modification de l'attribution de compensation comme, en 2017, les transferts de l'eau, de l'assainissement non collectif ainsi que de la valorisation et du stockage des déchets des déchets inertes<sup>119</sup>, la ville n'exerçant pas cette compétence. S'agissant des activités à caractère industriel et commercial, celles-ci devant être équilibrées en recettes comme en dépenses, elles n'ont pas donné lieu à évaluation des charges transférées. Les services de l'eau et de l'assainissement non collectif présentaient des excédents au moment de leur transfert que la commune n'a pas conservés<sup>120</sup>.

Le montant des attributions de compensation a ainsi diminué de 3 % depuis 2017 (et de 5 % depuis 2016).

**Tableau n° 9 : Évolution de l'attribution de compensation – en €**

2016	2017	2018	2019	2020
15 600 765	15 284 300	14 912 016	14 883 479	14 883 479

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

<sup>118</sup> L'association la table du soir a été créée en novembre 1993 dans le but de préparer et servir des repas aux plus démunis.

<sup>119</sup> Source : document synthèse compétences transférées depuis 2016.

<sup>120</sup> 612 K€ pour le service de l'eau et 4,5 K€ pour l'assainissement non collectif.

## 5.2.5 La mise en place partielle, par la CAPB, d'une solidarité entre les communes

### 5.2.5.1 La dotation de solidarité communautaire

Le pacte financier et fiscal prévoyait la possibilité d'étudier à partir de 2018 la mise en place d'une dotation de solidarité communautaire répartissant le cas échéant la dynamique fiscale entre l'EPCI et ses communes membres.

La ville de Bayonne considère<sup>121</sup> qu'au regard de l'inégale répartition des résidences principales et résidences secondaires entre les communes sur le territoire de la CAPB, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, mais son maintien pour les résidences secondaires, pèsera sur son autonomie fiscale et la dynamique du produit de ladite taxe à compter de 2022.

Les communes voteront à nouveau les taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires à compter de 2023<sup>122</sup>. La part de résidences secondaires à Bayonne représente 4,4 % des logements en 2018 alors qu'elle en représente 20,8 % sur le territoire de la CAPB. L'écart est encore plus important avec les communes du littoral basque. La ville estime que ces disparités mériteraient d'être mesurées et prises en compte.

**Tableau n° 10 : Part des résidences secondaires en 2018 sur la côte basque**

Guéthary	Saint-Jean-de-Luz	Ciboure	Biarritz	Hendaye	Bidart	Urrugne	Anglet
50,4 %	44,3 %	43,8 %	41,6 %	38,9 %	31,7 %	20 %	15,3 %

Source : Données Insee 2018

### 5.2.5.2 L'attribution de fonds de concours

La commune a bénéficié de fonds de concours (FDC) préexistants à la fusion, attribués par l'ACBA, soit 1,8 M€ en 2016. La CAPB a également décidé, le 23 septembre 2017, de poursuivre les engagements financiers pris par l'ACBA prévoyant le versement d'un FDC de 2 530 K€ pour les travaux de rénovation et d'extension du musée Bonnat Helleu<sup>123</sup>. Un montant de 316 K€ lui a été attribué en 2018 et 2019 pour ce projet. Elle a également bénéficié d'une aide de la CAPB pour la rénovation du pont Saint-Esprit de 1,75 M€.

Par ailleurs, depuis 2019<sup>124</sup>, la CAPB a mis en place des FDC pour le financement de projets structurants ayant une vocation intercommunale. Elle doit bénéficier d'un FDC de 690 K€<sup>125</sup>, pour la création de deux terrains en synthétique au stade Didier Deschamps, et a perçu à ce titre d'un acompte de 552 K€ en 2020.

<sup>121</sup> Source : réponse à la question 5.

<sup>122</sup> Les communes ne votent pas de taux de taxe d'habitation en 2021 et 2022, le taux applicable pour les résidences secondaires étant celui appliqué en 2019.

<sup>123</sup> Convention d'attribution FDC musée.

<sup>124</sup> Règlement d'attribution de fonds de concours.

<sup>125</sup> Convention d'attribution FDC stade.

**Tableau n° 11 : Fonds de concours perçus de la CAPB – en €**

	2017	2018	2019	2020
<i>Fonds de concours 2016 (stade, école, voirie)</i>	900 000			
<i>Suite travaux complexe sportif Sainte-Croix rugby</i>	19 446			
<i>Musée Bonnat-Helleu</i>		260 000	56 009	
<i>Travaux pont Saint-Esprit</i>		1 594 742		
<i>2<sup>ème</sup> acompte voirie</i>		155 258		
<i>Fonds de concours acompte projet structurant (stade)</i>				552 000
<i>Terrain de foot Floride</i>			176 937	173 473
<b>Total</b>	<b>919 446,4</b>	<b>2 010 000</b>	<b>232 946</b>	<b>725 473</b>

Source : Grands livres

## 5.2.6 La révision du pacte financier et fiscal de la CAPB

Depuis sa création, la CAPB<sup>126</sup> n'est plus éligible au fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), mais elle a toutefois perçu, jusqu'en 2020, au titre de la garantie dégressive de sortie du dispositif, des recettes de ce fonds dont bénéficiaient, avant la fusion, 97 de ses communes membres.

Le pacte financier et fiscal a fait l'objet d'une révision, le 21 juillet 2017, afin de garantir aux communes bénéficiaires du FPIC avant la fusion, le maintien de cette ressource. La CAPB a fait application des modalités de répartition dérogatoire prévues au 2° du II de l'article L. 2336-3 du CGCT. La ville étant contributrice au FPIC, avant la fusion, à hauteur de 562 K€ en 2016, l'intégralité de la part communale lui revenant après la fusion a été affectée à la garantie de ressources des communes pénalisées par la fusion. Les ressources dont aurait pu bénéficier la ville (80 K€ en 2017, 54 K€ en 2018, 38 K€ en 2019 et 18 K€ en 2020) ont ainsi été redistribuées. La ville de Bayonne s'estime néanmoins gagnante, dès lors qu'elle réalise une économie substantielle depuis 2017.

<sup>126</sup> Le prélèvement ou le versement au titre de ce fonds est calculé pour chaque ensemble intercommunal. Il est ensuite réparti, entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres, en fonction du coefficient d'intégration fiscale, puis entre les communes, selon la valeur du potentiel financier par habitant ou selon la procédure dérogatoire permettant de fixer librement le montant des reversements par commune.

### 5.3 Analyse financière du budget principal

L'analyse financière a été réalisée à compter de 2017, date de la création de la CAPB. Elle a été effectuée, pour l'essentiel, à partir des informations issues des comptes de gestion, retraitées par le logiciel « Anafi » propre aux chambres régionales des comptes et complétées, sur certains points par des données des documents budgétaires ou des informations fournies par la collectivité. Certaines données ont été comparées à la moyenne nationale des communes de même strate disponible au moment du contrôle, mais il convient de noter que Bayonne a changé de strate d'appartenance en 2018 et relève désormais des communes de 50 000 à 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

#### 5.3.1 Une situation financière globalement saine

De 2017 à 2019, les produits de gestion ont progressé en moyenne de 2,2 % par an, contre 1,7 % pour les charges de gestion avant de diminuer en 2020, en raison de la crise sanitaire, respectivement de 3,2 % et 3,7 %.

Ces évolutions ont favorisé l'augmentation annuelle moyenne de 3,2 % de l'excédent brut de fonctionnement (EBF)<sup>127</sup> qui s'établit à 11,38 M€ en 2020 et représente 16,2 % des produits de gestion de la commune. Sa part dans les produits de gestion s'est ainsi améliorée entre 2017 et 2020 (14,8 % auparavant), malgré la crise financière qui a entraîné une baisse de recettes de 2,3 M€ (- 15 %). Ce niveau d'EBF est néanmoins considéré comme insuffisant par les juridictions financières<sup>128</sup>. Il est par ailleurs inférieur à celui de la strate de référence (217 € par habitant contre 236 € pour la moyenne nationale de la strate en 2020)<sup>129</sup>. L'ordonnateur signale cependant que l'EBF devrait représenter 18 % des produits de gestion en 2021.

Concomitamment, le résultat financier s'est amélioré de 20 %, en raison d'un recul important du taux d'intérêt moyen.

---

<sup>127</sup> L'EBF mesure la richesse issue du cycle d'exploitation, sans prendre en compte la manière dont l'entreprise finance son activité.

<sup>128</sup> Seuils de référence applicables aux indicateurs d'alerte propres aux juridictions financières : EBF en % des produits de gestion : < 18 insuffisant, de 18 à 20 faible, de 20 à 22 élevé.

<sup>129</sup> Source : Fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) de 2020.



Tableau n° 12 : Évolution de la capacité d'autofinancement – en €

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne en %
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	35 253 212	36 653 295	38 197 190	38 668 327	3,1
+ <i>Fiscalité reversée</i>	15 287 368	14 915 081	14 886 546	14 886 546	-0,9
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	50 540 580	51 568 376	53 083 736	53 554 873	1,9
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	7 842 818	7 976 409	7 771 718	4 766 564	-15,3
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	10 716 112	11 241 646	11 240 348	11 483 104	2,3
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	546 049	546 414	609 352	599 995	3,2
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>69 645 559</b>	<b>71 332 845</b>	<b>72 705 154</b>	<b>70 404 537</b>	<b>0,4</b>
<i>Charges à caractère général</i>	13 838 440	14 771 809	14 858 979	12 933 813	-2,2
+ <i>Charges de personnel</i>	34 922 718	35 206 005	35 990 080	36 512 829	1,5
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	7 062 050	6 969 257	6 925 212	7 017 762	-0,2
+ <i>Autres charges de gestion</i>	3 480 236	3 158 198	3 537 317	2 560 159	-9,7
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>59 303 443</b>	<b>60 105 270</b>	<b>61 311 588</b>	<b>59 024 563</b>	<b>-0,2</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>10 342 116</b>	<b>11 227 575</b>	<b>11 393 567</b>	<b>11 379 973</b>	<b>3,2</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	14,8	15,7	15,7	16,2	
+/- <i>Résultat financier</i>	-1 380 441	-1 200 898	-1 070 604	-1 108 854	-7
- <i>Subventions exceptionnelles versées aux SPIC (BA PARKING)</i>	0	0	0	109 838	
+/- <i>Autres produits et charges excep. réels</i>	273 291	-708 931	416 803	-798 157	
<b>= CAF brute</b>	<b>9 234 966</b>	<b>9 317 746</b>	<b>10 739 766</b>	<b>9 363 125</b>	<b>0,5</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	13,3 %	13,1 %	14,8 %	13,3 %	
- <i>Annuité en capital de la dette</i>	6 139 952	6 550 230	6 755 014	6 721 692	
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>3 095 014</b>	<b>2 767 517</b>	<b>3 984 752</b>	<b>2 641 433</b>	

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

La capacité d'autofinancement (CAF) brute a progressé jusqu'en 2019, la crise sanitaire ayant entraîné, en 2020, sa contraction à 9,5 M€ alors qu'elle s'élevait à 10,7 M€ en 2019. Son niveau est toutefois comparable à celui de 2017. La chambre régionale des comptes considère toutefois que la CAF brute devrait être renforcée, le ratio CAF brute/produits de gestion étant inférieur au seuil requis de 15 % par les juridictions financières. L'ordonnateur précise que ce seuil devait être atteint en 2021.

Depuis 2018, date à laquelle la collectivité a changé de strate de référence, sa CAF brute en euros par habitant est inférieure à la moyenne nationale des communes de la même strate d'appartenance.

**Tableau n° 13 : Comparaison de la CAF brute en € par habitant**

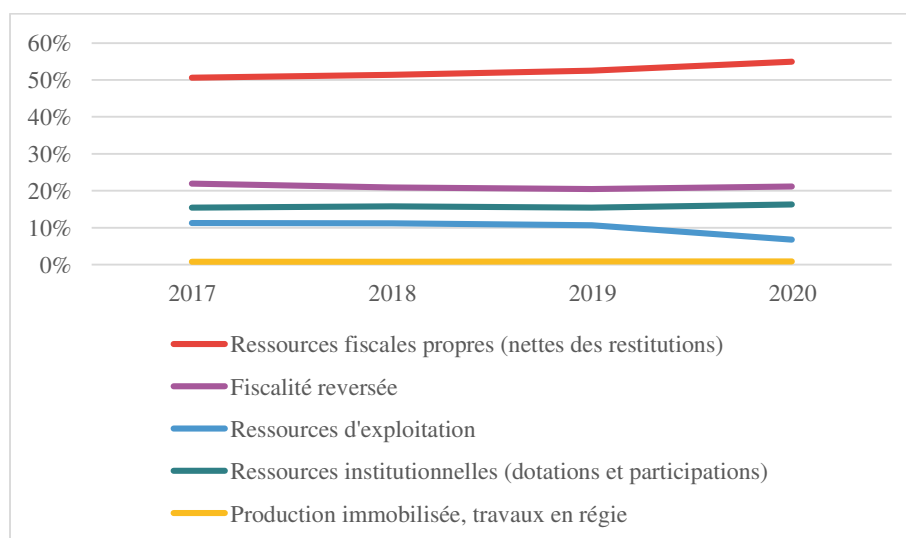
En €	2017	2018	2019	2020
CAF brute par habitant	186	184	207	179
Moyenne nationale de la strate	178	209	219	205
Moyenne régionale de la strate	170	193	200	165
Moyenne départementale de la strate	228	203	217	198

Source : D'après les fiches « analyse des équilibres financiers fondamentaux » (AEFF) de la commune

### 5.3.2 Des produits de gestion en légère hausse

Les produits de gestion s'élèvent à 70,4 M€ en 2020, contre 69,64 M€ en 2017, leur progression (1 %) ayant été limitée du fait de la crise sanitaire.

Leur structure est restée inchangée jusqu'en 2019. En 2020, la part des ressources fiscales propres augmente de deux points pour s'établir à 55 %, alors que la part des ressources d'exploitation diminue de quatre points, représentant 7 % des produits de gestion, la crise sanitaire expliquant ce recul. La part de la fiscalité reversée et des ressources institutionnelles s'élève respectivement à 21 % et à 16 % des produits de gestion. Quant aux recettes tirées de la production immobilisée et des travaux en régie, leur part est restée stable à 1 %.

**Graphique n° 1 : Structure des produits de gestion**

Source : CRC à partir des comptes de gestion

#### 5.3.2.1 Des ressources fiscales propres en augmentation

Principales recettes de la ville, les ressources fiscales propres sont composées des impôts locaux, des taxes sur activités de services et des domaines, des taxes sur activités industrielles ainsi que des droits de mutation à titre onéreux.

**Tableau n° 14 : Évolution des ressources fiscales – en €**

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne en %
<i>Impôts locaux nets des restitutions</i>	30 696 367	31 524 173	32 549 761	33 355 173	2,8
<i>+ Taxes sur activités de services et des domaines (nettes des reversements)</i>	752 732	729 647	1 052 757	866 015	4,8
<i>Dont taxe de séjour</i>	355 595	386 535	553 483	276 252	
<i>+ Taxes sur activités industrielles</i>	999 945	1 036 202	978 862	959 691	-1,4
<i>+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO)</i>	2 804 168	3 363 274	3 615 811	3 487 448	7,5
<i>= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	35 253 212	36 653 295	38 197 190	38 668 327	3,1

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

Pour la période examinée, les ressources fiscales propres ont progressé de 3,1 % par an, essentiellement en raison de la croissance du produit des impôts locaux (2,8 % par an en moyenne), représentant 2,6 M€ de recettes supplémentaires entre 2017 et 2020.

### **Les taxes « ménages »**

Les taux de la fiscalité directe sont restés inchangés depuis 12 ans. La fiscalité bayonnaise se distingue cependant par des taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés non bâties plus élevés que la moyenne nationale des communes de sa strate.

**Tableau n° 15 : Comparaison des taux des impôts locaux de Bayonne avec les taux moyens des communes de sa strate en 2020**

	Taux pratiqués à Bayonne	Moyenne départementale	Moyenne régionale	Moyenne nationale
<i>TH</i>	26,34 %	23,69 %	22,80 %	20,75 %
<i>TF</i>	19,03 %	22,60 %	28,39 %	21,13 %
<i>TFNB</i>	46,68 %	49,63 %	58,16 %	45,42 %

Source : D'après les fiches AEFF

L'augmentation du produit des impôts s'explique par la progression des bases imposables, phénomène lié à la fois à la hausse du nombre d'habitations taxées et aux revalorisations annuelles forfaitaires des valeurs locatives décidées en loi de finances. Les bases fiscales nettes par habitant sont cependant inférieures à la moyenne nationale.

Tableau n° 16 : Évolution des bases et produits des impôts de la commune – en €

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne en %	Prévision 2021
<i>Bases nettes d'imposition taxe d'habitation</i>	64 408 112	66 135 566	68 631 174	68 525 897	3,23	6 286 935
<i>Bases nettes d'imposition foncier bâti</i>	70 944 268	71 294 993	73 305 642	75 657 757	1,65	74 932 000
<i>Bases nettes d'imposition foncier non bâti</i>	128 329	127 440	136 241	114 821	3,04	126 100
<i>Bases nettes totales imposées</i>	135 480 709	137 557 999	142 073 057	144 298 475	2,4	81 345 035
<i>Bases nettes totales imposées par hab.</i>	2 734	2 720	2 735	2 754	0,02	
<i>Moyenne nationale par hab.</i>	2 839	3 054	3 157	NC	5,45	
<i>Taxe d'habitation</i>	16 965 097	17 420 108	18 077 451	18 545 780	3,23	1 655 979 + 488 898
<i>Taxe foncier bâti</i>	13 500 694	13 567 437	13 950 064	14 468 966	1,65	24 352 900*
<i>Taxe foncier non bâti</i>	59 904	59 489	63 597	53 598	3,04	58 863
<i>Total 3 taxes hors rôles supplémentaires</i>	30 525 695	31 047 034	32 091 112	33 068 344	2,53	26 556 640
<i>Variation pdt total des impôts locaux en %</i>	2,90%	1,7%	3,4%	3,0%	-	

\*dont part de taxe foncière départementale 9 985 268 €

\*\* hors exonération TH ne découlant pas de la réforme de la TH, soit 2 047 000€ en 2020

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi, délibération du 8 avril 2021 et budget primitif 2021

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF)<sup>130</sup> qui mesure la pression fiscale, a progressé de 1,44 % en moyenne par an. Il se situe à 107,19 % en 2019 et est révélateur d'une pression fiscale soutenue. En effet, un ratio supérieur à 100 % traduit une pression fiscale forte.

L'effort fiscal de la commune<sup>131</sup>, indicateur au même titre que le CMPF de la pression fiscale, est également supérieur à la moyenne nationale des communes de sa strate. Malgré la stabilité des taux votés, l'écart par rapport à la moyenne progresse depuis 2018.

La commune dispose ainsi de peu de marges de manœuvre en matière de fiscalité.

<sup>130</sup> Rapport entre le produit fiscal et le potentiel fiscal. Le potentiel fiscal correspond au produit fiscal théorique qui reviendrait à la commune si l'on appliquait aux bases locales les taux moyens nationaux des différentes taxes.

<sup>131</sup> L'effort fiscal est le rapport entre le produit des 4 taxes locales et le potentiel fiscal.

**Tableau n° 17 : Évolution du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et de l'effort fiscal**

	2017	2018	2019	2020
Taux moyen communal global de fiscalité directe (en %)	22,53	22,57	22,59	
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (en %)	104,16	106,65	107,19	
Effort fiscal	1,314077	1,317047	1,313792	1,322151
Moyenne des communes de la strate	1,167283	1,178288	1,162110	1,161688
Ecart	0,146794	0,138759	0,15168	0,16046

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après le logiciel Anafi et courrier de notification de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Consécutivement à la réforme de la fiscalité locale, Bayonne ne perçoit plus, depuis 2021, de taxe d'habitation sur les résidences principales. En contrepartie, elle bénéficie de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (taux de 13,47 %) <sup>132</sup>. Un coefficient correcteur vient majorer ou minorer le montant à percevoir si le montant de la part départementale ne suffit pas à compenser la perte de taxe d'habitation ou si, au contraire, il est supérieur. Les ressources départementales affectées à Bayonne (9 985 268 €) étant inférieures aux ressources communales supprimées par la réforme (18 790 902 €), la commune s'est vu appliquer un coefficient correcteur de 1,36, devant lui permettre de conserver le niveau de ressource antérieur, soit, à périmètre constant <sup>133</sup>, un montant prévisionnel de 7 M€ <sup>134</sup>.

La ville a continué par ailleurs à percevoir, en 2021, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (taux de 26,34 %) qui représente 1,6 M€ ainsi que 0,5 M€ de majoration. Le taux majoré appliqué aux résidences secondaires est identique à celui de 2019 (35 %) <sup>135</sup> ; il sera figé jusqu'en 2022. La commune envisage ensuite de porter ce taux à 45 % en 2023 <sup>136</sup>.

Le conseil municipal a choisi, lors du DOB 2021, de ne pas faire évoluer les taux communaux de TFPB et de TFPNB (soit respectivement 19,03 %, auquel s'ajoute le taux départemental de 13,47 % et 46,68 %). La commune pratique un abattement de 30 % de TFPB pour les quartiers prioritaires relevant du contrat de ville 2015-2020 <sup>137</sup>. À partir de 2022, elle pratiquera également une exonération partielle de 40 % pour les constructions nouvelles à usage d'habitation durant les deux années qui suivent leur achèvement <sup>138</sup>.

Les bases d'imposition sur le foncier bâti de l'année 2021 sont en baisse, l'État ayant décidé, dans le cadre du plan de relance, de diminuer de moitié la valeur locative des établissements industriels, afin de réduire la fiscalité des entreprises. La ville de Bayonne a estimé la perte de recettes en résultant à 190 K€, mais cette somme doit cependant faire l'objet d'une compensation annuelle par l'État.

<sup>132</sup> Bases communales x taux départemental 2019.

<sup>133</sup> La compensation au titre des exonérations de TH de 2020, hors réforme de la TH (c/74835) est intégrée depuis 2021 aux contributions directes (c/7311).

<sup>134</sup> Source délibération du 8 avril 2021 (vote des taux d'imposition 2021) 9,054 M€ (compensation TH globale) - 2,047 M€ (compensation d'exonération de la TH niveau 2020, hors réforme de la TH).

<sup>135</sup> Délibération du 10 juillet 2017.

<sup>136</sup> Source : DOB 2021 (délibération 12 février 2021).

<sup>137</sup> Délibérations du 15 décembre 2015, du 13 décembre 2018 et du 9 décembre 2020.

<sup>138</sup> Délibération du 3 juin 2021.

La commune a ainsi anticipé pour 2021, considérant une révision forfaitaire des bases de 0,2 %, un produit fiscal de 26,56 M€, auquel viendra s'ajouter la compensation de la réforme de la TH, lui permettant de disposer, à périmètre constant<sup>139</sup>, de ressources supérieures à celles perçues en 2020 (+ 1,5 %). Par ailleurs, la ville de Bayonne est éligible à la garantie de ressources pour un montant de 556 K€ en application de la loi de finances rectificative n° 1 de 2021 et du décret du 17 novembre 2021 relatif aux dotations instituées en vue de compenser certaines pertes de recettes subies en 2020 par les services publics locaux.

### ***Les autres ressources fiscales***

Outre les impôts locaux, la progression des ressources fiscales propres depuis 2017 s'explique également par la hausse des droits de mutation sur les transactions immobilières (+ 7,5 %)<sup>140</sup>, la crise sanitaire n'ayant que faiblement influé sur leur montant (- 3,6 % entre 2019 et 2020) et dans une moindre mesure, par celle des taxes sur les activités de services et des domaines<sup>141</sup> (+ 4,8 %)<sup>142</sup>.

La taxe de séjour qui avait fortement progressé entre 2017 et 2019, évoluant de 355 K€ à 553 K€ en raison, notamment, de l'obligation faite aux plateformes intermédiaires de réservation en ligne de collecter et reverser la taxe de séjour depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>143</sup>, a quasiment diminué de moitié en 2020 puisque seulement 276 K€ ont été encaissés. Néanmoins, ce chiffre est à relativiser car la commune a accordé des reports de versement. La taxe de séjour déclarée s'élèverait *in fine* à 350 K€ pour l'exercice 2020<sup>144</sup>.

### ***Une fiscalité reversée en baisse***

La fiscalité reversée s'établit à 14,88 M€ en 2020. Elle a diminué en moyenne de 0,9 % par an en raison de la baisse de sa principale composante, l'attribution de compensation versée par la CAPB (cf. *supra* § 5.2.1)<sup>145</sup>.

#### **5.3.2.2 Des ressources d'exploitation en diminution**

Le niveau des ressources d'exploitation, qui s'était maintenu entre 2017 et 2019 (0,5 % par an), a chuté de 39 % en 2020 en raison de la crise sanitaire. Le plan exceptionnel mis en œuvre par la commune s'est concrétisé par des exonérations de droit d'occupation du domaine public (300 K€), des exonérations de loyers commerciaux et associatifs (230 K€), ainsi que la gratuité du stationnement sur voirie et dans les parcs de surface pendant la durée du premier confinement (estimée à 700 K€).

Par ailleurs, la forte diminution de la fréquentation des équipements communaux a généré des pertes de recettes, de 284 K€ pour les piscines, 220 K€ pour les crèches et 423 K€ pour la restauration scolaire, cette dernière étant en partie compensée par une baisse des achats

---

<sup>139</sup> Hors prise en compte de l'exonération de TH, hors réforme de la TH.

<sup>140</sup> Soit + 683 K€ entre 2017 et 2020.

<sup>141</sup> Taxe de séjour et taxe locale sur la publicité extérieure.

<sup>142</sup> Soit + 113 K€.

<sup>143</sup> Obligation issue de la loi de finances rectificative de 2017.

<sup>144</sup> Source : délibération du 3 juin 2021.

<sup>145</sup> La contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) est quant à elle marginale (3 K€ de 2017 à 2020).

nécessaires à la confection des repas. Par ailleurs, l'annulation des fêtes de Bayonne en 2020 a entraîné une baisse des remboursements de personnel du BA budget annexe « fêtes traditionnelles et temporada ».

**Tableau n° 18 : Évolution des ressources d'exploitation – en €**

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne – en %
<i>Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés</i>	0	-2 820	0	0	
+ <i>Domaine et récoltes</i>	3 040 066	3 154 098	2 947 846	2 040 400	-12,4
+ <i>Travaux, études et prestations de services</i>	3 059 006	3 335 543	3 214 681	2 053 889	-12,4
+ <i>Mise à disposition de personnel facturée</i>	777 757	564 502	543 520	99 041	-49,7
+ <i>Remboursement de frais</i>	356 925	337 185	381 935	175 186	-21,1
= <i>Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</i>	7 233 754	7 388 509	7 087 982	4 368 515	-15,5
+ <i>Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public )</i>	600 078	583 812	641 157	370 889	-14,8
+ <i>Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)</i>	8 986	4 088	42 580	27 159	44,6
= <i>Autres produits de gestion courante (b)</i>	609 064	587 900	683 736	398 049	-13,2
<i>Production stockée hors terrains aménagés (c)</i>	0	0	0	0	
<b>= Ressources d'exploitation (a+b+c)</b>	<b>7 842 818</b>	<b>7 976 409</b>	<b>7 771 718</b>	<b>4 766 564</b>	<b>-15,3</b>

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

### 5.3.2.3 Des ressources institutionnelles en progression

Les ressources institutionnelles de la commune ont augmenté de 767 K€ soit 2,3 % en moyenne annuelle entre 2017 et 2020, principalement en raison de la hausse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui a accompagné l'augmentation de la population bayonnaise (724 K€ soit 10 %).

Si la dotation forfaitaire est restée stable, la dotation d'aménagement, composée de la dotation de la solidarité urbaine (DSU<sup>146</sup>) et de la dotation nationale de péréquation (DNP<sup>147</sup>), a fortement progressé (14,4 % par an). En 2020, la commune a perçu 0,722 M€ au titre de la DNP

<sup>146</sup> La DSU a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées. L'article L. 2334-16 du CGCT précise ses conditions d'éligibilité.

<sup>147</sup> La DNP comprend deux parts : une part dite « principale », qui vise à corriger les insuffisances de potentiel financier, et une part dite « majoration », destinée à réduire les écarts de potentiel fiscal. Ses modalités d'attribution sont définies à l'article L. 2334-14-1 du CGCT.

contre 0,273 M€ en 2017 et 1,42 M€ de DSU contre 1,16 M€ en 2017. Rapportée au nombre d'habitants, la DGF de Bayonne en 2019 (144 €) était cependant inférieure à celle de la moyenne de sa strate (211 €).

Les autres attributions et participations ont progressé en raison de l'augmentation de la compensation par l'État des exonérations de taxe d'habitation (1,82 M€ en 2017 et 2,07 M€ en 2020).

**Tableau n° 19 : Évolution des ressources institutionnelles – en €**

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne – en %
<b><i>Dotation globale de fonctionnement</i></b>	<b>6 917 707</b>	<b>7 333 723</b>	<b>7 504 888</b>	<b>7 642 172</b>	<b>3,4</b>
<i>dont dotation forfaitaire</i>	5 482 894	5 464 006	5 515 202	5 495 393	0,1
<i>dont dotation d'aménagement</i>	1 434 813	1 869 717	1 989 686	2 146 779	14,4
<b><i>Dotation générale de décentralisation Autres dotations</i></b>	<b>84 236</b>	<b>84 236</b>	<b>81 428</b>	<b>81 428</b>	<b>-1,1</b>
<b><i>FCTVA</i></b>	<b>50 130</b>	<b>24 364</b>	<b>31 739</b>	<b>26 871</b>	<b>-18,8</b>
<b><i>Participations</i></b>	<b>1 614 719</b>	<b>1 657 138</b>	<b>1 395 177</b>	<b>1 444 462</b>	<b>-3,6</b>
<i>dont État</i>	317 683	339 938	256 124	404 644	8,4
<i>dont régions</i>	36 143	31 290	11 260	13 292	-28,4
<i>dont départements</i>	212 780	219 668	215 388	225 969	2
<i>dont communes</i>	49 528	52 060	51 075	43 155	-4,5
<i>dont groupements</i>	58 000	70 000	60 000	70 000	6,5
<i>dont fonds européens</i>	134 033	176 859	56 001	0	-100
<i>dont autres</i>	806 552	767 322	745 330	687 402	-5,2
<b><i>Autres attributions et participations</i></b>	<b>2 049 320</b>	<b>2 142 185</b>	<b>2 227 115</b>	<b>2 288 171</b>	<b>3,7</b>
<i>dont compensation et péréquation</i>	1 947 738	2 016 795	2 093 756	2 182 623	3,9
<i>dont autres</i>	101 582	125 390	133 359	105 548	1,3
<b>= Ressources institutionnelles (dotations et participations)</b>	<b>10 716 112</b>	<b>11 241 646</b>	<b>11 240 348</b>	<b>11 483 104</b>	<b>2,3</b>

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

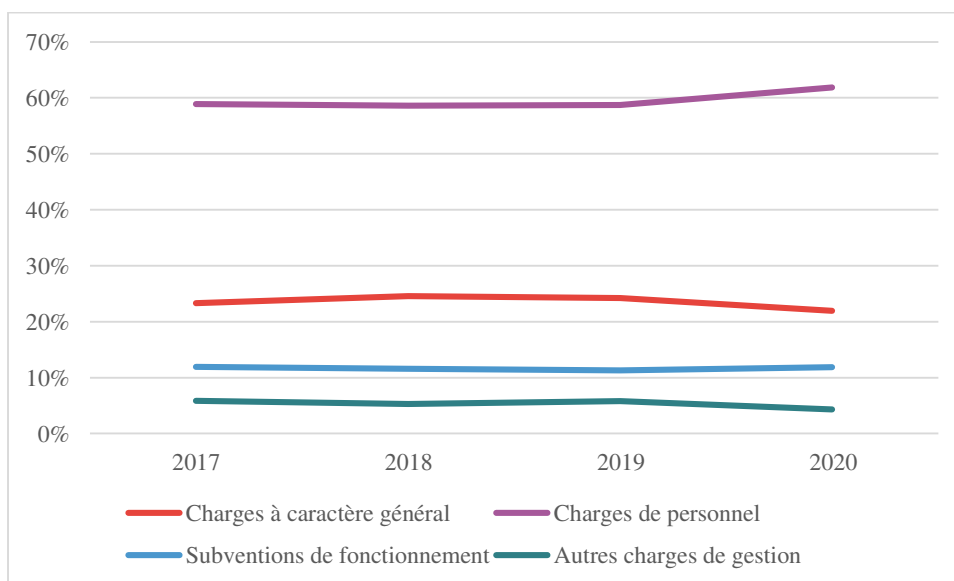
### 5.3.3 Des charges de gestion contenues

Les charges de gestion ont progressé en moyenne de 1,7 % par an entre 2017 et 2019 avant de chuter de 13 % en 2020 pour s'établir à 59,02 M€, soit un niveau proche de celui de 2017 (59,30 M€), la crise sanitaire étant responsable de cette évolution.

En moyenne, pour la période, elles étaient composées à hauteur de 60 % par les charges de personnel, de 23 % par les charges à caractère général et de 12 % par les subventions de fonctionnement, les autres charges de gestion représentant 5 % du total.



**Graphique n° 2 : Structure des charges de gestion**



Source : CRC, à partir des comptes de gestion

### 5.3.3.1 Les charges de personnel

Le personnel de la ville est rémunéré par le budget principal, hormis 28 agents affectés au budget des parcs de stationnement. Les budgets annexes procèdent au remboursement des agents mis à disposition par le budget principal.

Les charges de personnel, premier poste de dépenses de fonctionnement, ont progressé de 2,2 M€ entre 2017 et 2020, soit une croissance moyenne de 2,2 % par an. La croissance importante de 2020 est à corrélérer, pour partie, à l'absence de remboursement de frais de personnel du budget annexe « fêtes traditionnelles et temporada », en raison de l'annulation des fêtes de Bayonne, qui mobilisent chaque année les agents de la commune. En neutralisant le coût de ce personnel, estimé à 428 K€ annuel, l'évolution moyenne s'établit à 1,8 %.

Les dépenses de personnel représentent 697 € par habitant en 2020. Elles sont supérieures à la moyenne régionale des communes de la strate d'appartenance (626 €) mais inférieures à la moyenne nationale (826 €).

Tableau n° 20 : Évolution des dépenses de personnel – en €

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne – en %
<b>Rémunérations du personnel</b>	<b>23 090 445</b>	<b>23 527 967</b>	<b>24 050 794</b>	<b>24 538 664</b>	<b>2</b>
+ Charges sociales	9 990 298	9 816 397	10 000 629	10 254 253	0,9
+ Impôts et taxes sur rémunérations	745 808	753 460	766 950	757 293	0,5
+ Autres charges de personnel	17 499	70 248	68 919	63 264	53,5
<b>= Charges de personnel interne</b>	<b>33 844 051</b>	<b>34 168 073</b>	<b>34 887 292</b>	<b>35 613 474</b>	<b>1,7</b>
+ Charges de personnel externe	1 078 667	1 037 932	1 102 788	899 355	-5,9
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>34 922 718</b>	<b>35 206 005</b>	<b>35 990 080</b>	<b>36 512 829</b>	<b>1,5</b>
- Remboursement de personnel mis à disposition	777 757	564 502	543 520	99 041	-49,7
Dont budget annexe de la régie des eaux	217 300				
Dont budget annexe « parcs de stationnement »	115 703	107 308	111 075	84 189	
Dont budget annexe « fêtes traditionnelles et temporada »	430 690	441 779	412 775	0	
Dont CCAS	14 064			0	
Dont CAPB		15 415	11 060	15 8510	
<b>= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition (MAD)</b>	<b>34 144 961</b>	<b>34 641 503</b>	<b>35 446 560</b>	<b>36 413 788</b>	<b>2,2</b>

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

La création de la CAPB a été sans effet sur les effectifs de la ville, ne donnant lieu qu'à deux mises à disposition partielles et ponctuelles : une ascendante<sup>148</sup> et une descendante<sup>149</sup>. Quelques mises à disposition de personnel qui préexistaient à la création de la CAPB, ont été poursuivies, avec le centre d'action sociale (CCAS)<sup>150</sup>, le syndicat mixte de la Nive Maritime<sup>151</sup> et le comité d'action sociale<sup>152</sup>, ces organismes remboursant la collectivité. Toutefois, l'imputation comptable n'est pas toujours correcte : les remboursements sont parfois enregistrés en atténuation de charge au compte c/6419<sup>153</sup>, alors qu'une subdivision du compte c/7084 « mise à disposition de personnel facturé » doit être privilégiée.

<sup>148</sup> Mise à disposition de la responsable du pôle « géomatique et topographie » de la ville de Bayonne, à 25 % pour le déploiement du très haut débit (délibérations du 19 juillet 2018, 11 avril 2019 et 5 décembre 2019).

<sup>149</sup> Mise à disposition de la CAPB du chef du service fiscalité et dotations de la CAPB pour un an et demi, à 40 % puis 20 % (délibération du 26 octobre 2017).

<sup>150</sup> Mise à disposition 50 % de l'adjointe au directeur de l'enfance de la ville pour exercer les fonctions de directrice du CCAS de 2016 à 2017 et mise à disposition du CCAS vers la ville d'une conseillère en économie sociale et familiale.

<sup>151</sup> Mise à disposition 10 % d'un agent, interrompue en 2018 en raison de la dissolution du syndicat, nouvelle mise à disposition depuis janvier 2021.

<sup>152</sup> Mise à disposition d'un agent depuis novembre 2017.

<sup>153</sup> Refacturation de personnel mis à disposition du comité d'action sociale, du syndicat mixte de la Nive Maritime, du syndicat mixte zone Ametzondo, de 2017 à 2020.

La variation des charges de personnel résulte principalement de l'évolution de la rémunération des agents qui a progressé de 2 % en moyenne par an entre 2017 et 2020, soit une hausse totale de 1,4 M€, les effectifs étant stables.

Cette tendance s'explique tout d'abord par des mesures générales, comme l'augmentation de la valeur du point de 0,6 % au 1<sup>er</sup> février 2017 (+ 158 K€), la revalorisation indiciaire intervenue dans le cadre de la réforme du parcours professionnel, carrières et rémunérations (PPCR<sup>154</sup>, soit + 470 K€<sup>155</sup>) ainsi que par les effets du glissement vieillesse technicité (GVT) produits mécaniquement par les avancements d'échelon et de grade.

La rémunération du personnel titulaire, représentant près de 93 % des rémunérations, a augmenté en raison de la croissance du régime indemnitaire (hors indemnités horaires pour heures supplémentaires) en moyenne de 6 % par an, soit 563 K€ au total. La collectivité a cependant précisé que la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017 n'avait pas eu d'impact, la commune s'étant limitée à transposer le régime indemnitaire existant, ce que la chambre régionale des comptes a pu vérifier sur un échantillon de bulletins de paie. Par ailleurs, la hausse importante constatée au compte 64 118 « autres indemnités », entre 2017 et 2018 (280 K€), est liée à un changement de logiciel. En effet, depuis, le 1<sup>er</sup> janvier 2018, les charges relatives aux primes sont imputées au compte 64118, au lieu d'être imputées, comme auparavant, aux comptes spécifiques prévus par la nomenclature comptable (compte 6451, paiement de charges URSSAF). La chambre régionale des comptes invite la collectivité à se rapprocher de son éditeur de logiciel, afin de corriger l'anomalie. La hausse constatée en 2020 s'explique par le versement d'une prime exceptionnelle aux agents municipaux mobilisés lors du premier confinement (165 K€).

---

<sup>154</sup> Différentes mesures : « transfert primes points », durée unique d'avancement d'échelon, restructuration des cadres d'emploi et revalorisation des grilles indiciaires.

<sup>155</sup> 270 K€ en 2017, 135 K€ en 2019 et 65 K€ en 2020 (source : rapport RH DOB 2021).

Tableau n° 21 : Évolution des rémunérations – en €

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne – en %
<i>Rémunération principale</i>	17 786 196	18 035 594	18 162 919	18 252 595	0,9
<i>Régime indemnitaire 64118</i>	3 462 414	3 742 832	3 813 382	3 949 967	3,4
<i>dont indemnités (hors indemnités horaires pour heures supplémentaires)</i>	2 941 313	3 135 354	3 244 203	3 504 476	6
<i>dont indemnités horaires pour heures supplémentaires</i>	521 101	607 478	569 179	445 491	-4
<i>+ Autres indemnités 64112</i>	437 482	439 496	441 264	424 073	-1
<b>Charges URSSAF c/6451 écart de 280 K€</b>	<b>3 494 909</b>	<b>3 214 869</b>			
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>21 686 092</b>	<b>22 217 921</b>	<b>22 417 565</b>	<b>22 626 634</b>	<b>1,4</b>
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	93,3	93,7	92,6	91,7	
<b>Rémunérations du personnel non titulaire (b)</b>	<b>1 492 201</b>	<b>1 435 253</b>	<b>1 735 912</b>	<b>1 974 579</b>	<b>9,8</b>
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	6,4	6,1	7,2	8,0	
<i>Autres rémunérations (c)</i>	65 200	52 748	59 042	65 699	0,3
<i>- Atténuations de charges (c/6419)</i>	153 048	177 955	161 725	128 248	-5,7
<i>dont comité action sociale</i>	32 265	32 909	33 652	34 983	
<i>dont Syndicat mixte de la Nive Maritime et syndicat mixte zone Ametzondo</i>	4 673	15 000	24 743	2 610	
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>23 090 445</b>	<b>23 527 967</b>	<b>24 050 794</b>	<b>24 538 664</b>	<b>2</b>

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

La rémunération du personnel non titulaire a également progressé de 9,8 % par an, soit 484 K€, principalement en raison de la hausse du nombre d'agents non permanents (+ 52 %), et de leur coût total (+ 552,8 K€) depuis 2017. Si le nombre d'agents contractuels permanents a diminué ainsi que les charges afférentes, le coût moyen par agent a néanmoins augmenté de 7 %. La collectivité a précisé que les agents contractuels permanents bénéficient également du RIFSEEP, intégré à leur rémunération principale et mentionné dans leur contrat.

**Tableau n° 22 : Coût du personnel contractuel – en €**

	2017	2018	2019	2020	évolution 2017/2020
<i>Agents contractuels permanents</i>					
<i>Coût moyen par agent</i>	47 856,24	60 556,45	43 416,50	51 077,87	7 %
<i>Effectif</i>	17	11	16	15	- 12 %
<i>Coût total</i>	813 556	666 121	694 664	766 168	- 6 %
<i>Agents contractuels non permanents*</i>					
<i>Coût moyen par agent</i>	10 531,58	9 912,50	10 386,95	9 748,18	- 7%
<i>Effectif</i>	128	137	167	195	52%
<i>Coût total</i>	1 348 042	1 358 013	1 734 620	1 900 895	41%

*\*les données relatives aux agents non titulaires ne comprennent pas les enseignants (études), les apprentis et les emplois aidés.*

*Source : CRC, à partir des données de la ville de Bayonne*

La crise sanitaire a entraîné la diminution des heures supplémentaires (27 968 heures en 2019 contre 23 312 heures en 2020). Le nombre de vacations et le recours au personnel extérieur a également diminué. La commune estime<sup>156</sup> que le confinement et l'annulation des manifestations ont généré une baisse des dépenses de personnel de près de 500 K€. Ce montant ne prend toutefois pas en compte la prime exceptionnelle citée précédemment.

### 5.3.3.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général progressent de 3,6 % par an jusqu'en 2019, avant de reculer en 2020 de 13 %, en raison du ralentissement de l'activité dû au confinement<sup>157</sup>.

Les achats, qui représentent 46 % de ces charges, ont ainsi diminué de 10 % depuis 2017. Le poste de dépenses « autre services extérieurs » qui avait progressé de 3,3 % par an entre 2017 et 2019, baisse de 15 % en 2020 en raison de la diminution de certains frais comme ceux de gardiennage (- 35 K€) ou de nettoyage (- 73 K€) mais surtout de locations mobilières, (- 388 K€ entre 2019 et 2020, après une progression toutefois de 136 K€ en 2019), en raison de l'annulation des manifestations en 2020.

Par ailleurs, le renouvellement des marchés d'assurance a généré une économie de 20 % sur ce poste, contribuant à la réduction des charges à caractère général.

<sup>156</sup> Source : rapport RH DOB 2021.

<sup>157</sup> Les dépenses relatives à l'éducation, l'enfance et la jeunesse enregistrent un recul de 29 %, suite à la fermeture puis à la reprise progressive de la restauration collective. Dans le domaine du sport, les charges diminuent de 36 % suite à la fermeture des équipements et notamment des piscines. Dans le secteur culturel, l'annulation de plusieurs événements a entraîné une diminution de 8,3 % des charges, quant au budget consacré à l'événementiel, il a été divisé par deux. Les charges de l'administration générale baissent également de 11 %. (Source : délibération du 3 juin 2021).

Tableau n° 23 : Évolution des charges à caractère général – en €

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne – en %
<b>Charges à caractère général</b>	<b>13 838 440</b>	<b>14 771 809</b>	<b>14 858 979</b>	<b>12 933 813</b>	<b>-2,2</b>
<i>dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	6 566 957	6 139 753	6 320 612	5 916 811	-3,4
<i>dont locations et charges de copropriétés</i>	936 238	926 698	1 069 411	683 899	-9,9
<i>dont entretien et réparations</i>	1 678 299	1 723 235	1 617 027	1 589 741	-1,8
<i>dont assurances et frais bancaires</i>	480 598	503 496	478 974	392 550	-6,5
<i>dont autres services extérieurs</i>	1 121 050	1 151 843	1 195 637	1 019 412	-3,1
<i>dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	52 507	98 087	113 317	53 225	0,5
<i>dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	234 803	368 289	355 365	333 550	12,4
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	827 641	1 697 084	1 505 247	1 235 431	14,3
<i>dont publicité, publications et relations publiques</i>	1 249 051	1 181 388	1 164 677	955 231	-8,6
<i>dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	363 682	347 806	325 791	221 914	-15,2
<i>dont déplacements et missions</i>	106 790	211 477	254 829	135 462	8,3
<i>dont frais postaux et télécommunications</i>	266 966	307 639	336 342	251 696	-1,9
<i>dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	102 291	115 013	121 749	144 892	12,3
<i>dont transferts de charges de gestion courante</i>	148 432	0	0	0	-100

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

### 5.3.3.3 Les subventions de fonctionnement

Troisième poste des charges de gestion, les subventions de fonctionnement versées aux établissements publics ou aux personnes de droit privé diminuent légèrement, de 44 K€. En 2020, le montant des subventions versées, rapporté au nombre d'habitant, soit 134 €, est identique à la moyenne départementale et proche de la moyenne nationale pour les communes de la même strate d'appartenance, soit 131 €.

En 2020, 151 associations et personnes de droit privé bénéficient d'une subvention, les montants attribués variant de 500 € à 650 000 €, 26 se partageant 90 % de l'enveloppe. Les clubs de l'Aviron bayonnais (clubs associatifs de rugby, de football et omnisports ainsi que la société anonyme sportive professionnelle (SASP) Aviron bayonnais rugby pro) totalisent 1,2 M€ soit 30 % des subventions accordées. Conformément aux engagements pris dans le « contrat de Cahors », la collectivité a développé une « démarche de critérisation » en matière d'attribution des subventions « afin d'apporter un soutien ciblé au secteur associatif ». Elle a ainsi adopté en 2018 un règlement d'attribution des subventions en faveur des associations qui définit les règles et les conditions d'attribution des aides.

L'établissement public de coopération culturelle (EPCC) « Scène nationale du sud Aquitain » a vu son aide diminuer, mais elle a été compensée par le versement d'une contribution obligatoire d'un montant de 426 K€ équivalent (cf. *infra* § 5.3.3.4).

En 2020, Bayonne a octroyé des subventions exceptionnelles à certains organismes. Le CCAS a ainsi perçu 200 K€ de plus pour faire face à la crise sanitaire et l'office de commerce a bénéficié d'une subvention exceptionnelle de 50 K€ afin de soutenir la relance des commerces du centre-ville.

**Tableau n° 24 : Évolution des subventions de fonctionnement – en €**

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne – en %
<b>Subventions de fonctionnement</b>	<b>7 062 050</b>	<b>6 969 257</b>	<b>6 925 212</b>	<b>7 017 762</b>	<b>-0,2</b>
<i>dont CCAS</i>	<i>2 659 335</i>	<i>2 554 335</i>	<i>2 702 000</i>	<i>2 863 000</i>	<i>3,7</i>
<i>dont caisse des écoles</i>	<i>33 000</i>	<i>33 000</i>	<i>25 000</i>	<i>13 000</i>	<i>-36</i>
<i>dont association / EPCC Scène nationale du Sud Aquitain<sup>158</sup></i>	<i>559 100</i>	<i>561 100</i>	<i>134 900</i>	<i>130 000</i>	<i>-3,6</i>
<i>dont autres établissements publics (GIP DSU, collège, lycée, université)</i>	<i>92 300</i>	<i>21 550</i>	<i>16 750</i>	<i>5 250</i>	<i>-61,5</i>
<b>dont Personnes de droit privé</b>	<b>4 277 415</b>	<b>4 360 372</b>	<b>4 046 562</b>	<b>4 006 512</b>	<b>-2,2</b>
<i>dont clubs associatifs de l'Aviron bayonnais (foot, rugby, omnisport)</i>	<i>564 635</i>	<i>563 735</i>	<i>561 005</i>	<i>561 005</i>	
<i>dont clubs professionnels de l'Aviron bayonnais (SASP)</i>	<i>650 000</i>	<i>650 000</i>	<i>650 000</i>	<i>650 000</i>	
<i>dont patronage laïque petit bayonnais (ALSH)</i>	<i>386 200</i>	<i>390 605</i>	<i>393 005</i>	<i>393 979</i>	
<i>dont association Maison de vie Saint-Etienne (domaine socio-culturel)</i>	<i>171 780</i>	<i>184 095</i>	<i>203 240</i>	<i>212 334</i>	
<i>dont office de commerce</i>	<i>120 000</i>	<i>114 000</i>	<i>121 500</i>	<i>171 500</i>	
<i>dont crèche pirouette</i>	<i>220 899</i>	<i>198 105</i>	<i>194 848</i>	<i>167 836</i>	
<i>dont association Maison de vie Bayonne centre (domaine socio-culturel)</i>	<i>103 400</i>	<i>107 400</i>	<i>116 900</i>	<i>118 992</i>	
<i>dont office de tourisme*</i>	<i>20 000</i>	<i>25 169</i>	<i>101 881</i>	<i>115 430</i>	
<i>dont FONJEP (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire)</i>	<i>106 094</i>	<i>106 094</i>	<i>124 155</i>	<i>99 324</i>	
<i>dont comité d'action sociale</i>	<i>65 000</i>	<i>65 000</i>	<i>75 000</i>	<i>80 000</i>	

\* L'office de tourisme perçoit également une partie de la taxe de séjour comptabilisée en fiscalité reversée (cf. *supra* § 3.4.2)

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

L'ordonnateur a transmis les conventions de financement signées chaque année avec les clubs associatifs de l'Aviron bayonnais. Ces documents appellent quelques remarques. Ainsi, les missions confiées par la ville aux clubs omnisport, football et rugby amateur sont décrites de manière imprécise, la convention se limitant à mentionner que les associations s'engagent « à réaliser les actions conformes à [leur] objet et à mettre en œuvre, à cette fin, tous les moyens

<sup>158</sup> Jusqu'en 2018, la commune versait des subventions à l'association « Scène nationale de Bayonne » sur le compte 6574 (559 K€ en 2017, 561 K€ en 2018), puis l'association a été transformée en EPCC.

*nécessaires à leur bonne exécution* ». Eu égard au montant des subventions versées, les conventions gagneraient à être plus explicites quant aux attendus de la ville.

Les conventions annuelles signées avec la SASP Aviron bayonnais rugby pro mentionnent bien toutes les subventions devant être perçues au titre des missions d'intérêt général<sup>159</sup> ainsi que les sommes versées en paiement de prestations de services<sup>160</sup> par les collectivités et leurs groupements, conformément à l'article R. 113-5 du code du sport<sup>161</sup>, sauf pour la convention de la saison 2020-2021. En effet, par délibération du 10 septembre 2020, une subvention d'équipement d'un montant de 2,1 M€ a été attribuée au club professionnel, à compter du 23 septembre 2020. Elle a fait l'objet de la signature d'une convention distincte. La chambre rappelle que l'article L. 113-2 du code du sport prévoit pourtant l'établissement d'une convention unique, quel que soit la nature de la subvention.

Cette subvention vise à aider la SASP pour la construction d'une nouvelle tribune au stade Jean Dauger, propriété de la commune, le bail emphytéotique conférant des droits réels au bénéficiaire sur le bien. Les travaux sont estimés à 9,13 M€ HT<sup>162</sup>. Le reste à charge de la SASP pour l'opération est de 5,03 M€<sup>163</sup>, la société s'étant vue notifier une aide supplémentaire de 2 M€ par la CAPB par délibération du 20 mars 2021.

La ville a émis deux mandats, fin 2020, de 0,84 M€ et 0,36 M€ (soit 1,2 M€) et un mandat de 0,325 M€ en février 2021, venant se cumuler avec la subvention de 0,15 M€ de la ville et avec la subvention de 0,049 M€ du département, soit un montant total de 0,199 M€, sans qu'un avenant à la convention n'ait été établi. La chambre régionale des comptes observe cependant que le montant de subvention reste inférieur au seuil de 2,3 M€ que l'association peut percevoir annuellement, en application de l'article R. 113-1<sup>164</sup> du code du sport. De même, les sommes versées en exécution de contrats de prestations de services ou de toute convention dont l'objet

---

<sup>159</sup> Article L. 113-2 du code du sport « *Pour des missions d'intérêt général, les associations sportives ou les sociétés sportives peuvent recevoir des subventions publiques. Ces subventions font l'objet de conventions passées, d'une part, entre les collectivités territoriales, leurs groupements ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale et, d'autre part, les associations sportives ou les sociétés qu'elles constituent* ».

<sup>160</sup> Article L. 113-3 du code du sport « *Les sommes versées par les collectivités territoriales ou leurs groupements aux sociétés sportives en exécution de contrats de prestation de services, ou de toute convention dont l'objet n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général visées à l'article L. 113-2, ne peuvent excéder un montant fixé par décret* ».

<sup>161</sup> La convention prévue à l'article L. 113-2 du code du sport fixe les obligations de chacune des parties et mentionne 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.

<sup>162</sup> Délibération du 10 septembre 2020.

<sup>163</sup> 9 128 228 € HT (montant des travaux) – 2 100 000 € (montant de la subvention ville) - 2 000 000 € (montant de la subvention CAPB) = 5 028 228 €.

<sup>164</sup> « *Le montant maximum des subventions que les associations sportives ou les sociétés qu'elles constituent peuvent recevoir, pour les missions d'intérêt général, des collectivités territoriales, de leurs groupements ou des établissements publics de coopération intercommunale, ne peut excéder 2,3 millions d'euros pour chaque saison sportive de la discipline concernée* ». En application de l'article L. 122-1 « *Toute association sportive affiliée à une fédération sportive, qui participe habituellement à l'organisation de manifestations sportives payantes qui lui procurent des recettes d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'État ou qui emploie des sportifs dont le montant total des rémunérations excède un chiffre fixé par décret en Conseil d'État, constitue pour la gestion de ces activités une société commerciale soumise au code de commerce.*

*Une association sportive dont le montant des recettes et le montant des rémunérations mentionnées au premier alinéa sont inférieurs aux seuils visés au même alinéa peut également constituer une société sportive pour la gestion de ses activités payantes, dans les conditions prévues à la présente section* ».



n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général (0,5 M€) n'ont pas excédé, pendant la période examinée, les seuils prévus par l'article D. 113-6 du code du sport<sup>165</sup>.

**Tableau n° 25 : Financements perçus par la SASP Aviron bayonnais rugby pro – en €**

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Ville : subventions intérêt général	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000
Ville : subventions d'équipement						1 525 000
Ville : subventions hors intérêt général	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000
Ville : prestations de services* TTC	737 922	632 569	367 000	327 916	69 696	348 000 (prév)
<b>Total ville</b>	<b>1 387 922</b>	<b>1 282 569</b>	<b>1 017 000</b>	<b>977 916</b>	<b>719 696</b>	<b>2 523 000</b>
Conseil départemental PA : subventions d'intérêt général (prev)	55 000	51 500	55 000	51 500	51 500	49 500
Conseil départemental PA : prestations de services (prev) (HT)	40 000	38 000	48 124	33 843	33 842	56 343
Conseil régional NA : prestations de services (prév) (HT)	25 000	35 000	30 903	25 366	25 365	58 998
Prestations de services ACBA/CAPB (prév) (HT)	135 000	150 000	125 000	125 000	125 000	125 000
<b>Total autres contributeurs</b>	<b>255 000</b>	<b>274 500</b>	<b>259 027</b>	<b>235 709</b>	<b>235 707</b>	<b>289 841</b>
<b>Total général</b>	<b>1 642 922</b>	<b>1 557 069</b>	<b>1 276 027</b>	<b>1 213 624</b>	<b>955 403</b>	<b>2 812 841</b>

\* montants calculés sur une année civile, de 2016 à 2020

Source : D'après les grands livres et conventions

L'opération menée par la SASP, présentant un caractère d'intérêt général, a donné lieu à la signature d'un bail emphytéotique administratif pour une durée de 40 ans à compter du 23 septembre 2020, limité à l'emprise constituée par les quatre tribunes et le terrain d'honneur du stade, objet des travaux de rénovation. La conclusion du bail emphytéotique, pour une partie des installations du stade, a entraîné la réduction de la redevance d'occupation du domaine public versée par la SASP pour l'occupation du stade, soit 218 K€ pour la saison 2019-2020 contre 20 K€<sup>166</sup> pour la saison 2021-2022, montant auquel s'ajoute le loyer du bail de 4 105 € et une

<sup>165</sup> Article D. 113-6 du code du sport « le montant maximum des sommes versées par les collectivités territoriales ou leurs groupements à une société mentionnée à l'article L. 122-1 en exécution de contrats de prestation de services, ou de toute convention dont l'objet n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général mentionnées à l'article L. 113-2, est fixé à 30 % du total des produits du compte de résultat de l'année précédente de la société dans la limite de 1,6 million d'euros par saison sportive ».

<sup>166</sup> Seuls les équipements suivants font l'objet du versement d'une redevance d'occupation du domaine public : le terrain d'entraînement engazonné, le terrain synthétique, le terrain de handball, le terrain dit « n° 3 », le parking VIP, les espaces d'accueil, de circulation et de stationnement nécessaires au fonctionnement des installations et des bâtiments du stade, les emprises au sol nécessaires aux installations propriétés du bénéficiaire, notamment le chapiteau « partenaires », la salle de musculation et divers locaux commerciaux, administratifs, médicaux ou sportifs.

part variable (5 % du montant de la production de services vendus, au-delà de 12,8 M€ par saison)<sup>167</sup>.

La SASP va par ailleurs bénéficier des travaux de construction d'un centre de formation sur l'emprise du stade Jean Dauger (projet « AB campus », cf. *infra* § 5.3.5.4), dont le marché de conception-réalisation a été lancé par délibération du 15 octobre 2020, pour un montant estimé de 7,9 M€. Un tiers de la surface réalisée, soit 2 600 m<sup>2</sup>, représentant 5,2 M€ du coût des travaux, sera dévolu à l'usage de la SASP. La ville a précisé que la SASP serait toutefois redevable d'un loyer pour l'exploitation de ces nouveaux locaux.

#### 5.3.3.4 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion sont constituées principalement du déficit du budget annexe « fêtes traditionnelles et temporada », des contributions aux organismes de regroupement (syndicat mixte de la Nive Maritime, syndicat de gestion du centre Txakurrak, syndicat du musée basque et de l'histoire de Bayonne...) et, dans une moindre mesure, des indemnités des élus, en progression en raison du passage de la ville depuis 2018 à la strate des communes de plus de 50 000 habitants.

Les autres charges de gestion s'établissent à 2,5 M€ en 2020, soit une baisse de 26 % par rapport à 2017. Cette importante diminution (977 K€) s'explique par le faible déficit du budget annexe « fêtes traditionnelles et temporada » (37 K€ au lieu de 1,14 M€ l'année précédente), les fêtes de Bayonne ayant été annulées.

Les contributions aux autres organismes de regroupement augmentent de manière significative en raison de la participation versée à l'EPCC « Scène nationale du sud Aquitain » à compter de 2019 (426 K€, en corrélation avec la diminution des subventions, cf. § 5.3.3.3) et de la progression de la cotisation (+ 76 K€ en 2020) versée au syndicat mixte du musée basque et de l'histoire de Bayonne.

---

<sup>167</sup> Ce seuil a été franchi lors de l'évolution de l'équipe en division 1 (saisons 2016-2017 et 2019-2020).

**Tableau n° 26 : Autres charges de gestion – en €**

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne – en %
<b>Autres charges de gestion</b>	<b>3 480 236</b>	<b>3 158 198</b>	<b>3 537 317</b>	<b>2 560 159</b>	<b>-9,7</b>
<i>dont contribution aux organismes de regroupement</i>	554 550	587 649	1 015 302	1 093 273	25,4
<i>dont EPCC</i>			426 000	426 000	
<i>dont syndicat mixte musée Basque et histoire de Bayonne</i>	474 096	474 096	474 096	549 951	
<i>dont autres contingents et participations obligatoires</i>	891 524	926 938	910 254	909 649	0,7
<i>dont déficit du budget annexe « fêtes »</i>	1 653 670	1 199 810	1 147 603	37 317	-71,7
<i>dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	352 874	353 334	365 000	491 516	11,7
<i>dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	6 232	10 885	6 477	2 606	-25,2
<i>dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	19 386	77 582	0	24 414	8

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

### 5.3.4 Le résultat exceptionnel

Le résultat positif de 2019 s'explique par le reversement d'un trop perçu par la CAPB de 500 K€. Le résultat d'exploitation du budget annexe « eau » avait été, en effet, par un jeu d'écritures comptables, artificiellement augmenté de la valeur des stocks au moment du transfert de compétence, en 2018, à l'EPCI. Retraité de ces opérations, le résultat exceptionnel de la ville affiche des résultats comparables de 2017 à 2019 (- 208 K€ en 2018 et - 84 K€ en 2019).

En 2020, le résultat exceptionnel accuse une forte baisse. En raison de la crise sanitaire, les charges exceptionnelles se sont élevées à 1,047 M€ pour l'achat de matériel de protection, l'aménagement et le nettoyage des sites<sup>168</sup>. Une subvention exceptionnelle a également été versée au budget annexe « parc de stationnement » pour un montant de 109 837 €, afin d'équilibrer le budget, après une importante diminution des droits de stationnement.

<sup>168</sup> Achat de masques (545 K€), matériel de protection pour les agents (166 K€), aménagement et sécurisation des sites (200 K€), renforcement nettoyage des bâtiments et équipements (136 K€), cf. délibération du 3 juin 2021.

Tableau n° 27 : Résultat exceptionnel – en €

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne – en %
<i>Résultat exceptionnel</i>	- 293 708	- 708 931	416 803	- 907 995	-
<i>dont subvention d'équilibre</i>	0	0	0	- 109 838	-
<i>dont subventions exceptionnelles aux personnes de droit privé (-)</i>	- 4 576	- 5 135	-3 880	- 5 638	7,2

Source : Anafi et comptes de gestion

### 5.3.5 Des investissements soutenus

#### 5.3.5.1 Un pilotage des investissements peu lisible

Pour piloter ses projets d'investissement et s'assurer de leur compatibilité avec le scénario cible retenu dans le cadre de la prospective financière, la collectivité élabore un document de travail interne, dénommé plan pluriannuel d'investissement (PPI). Ce document, mis à jour chaque année, n'est pas soumis au vote du conseil municipal mais est destiné au maire, à l'adjoint aux finances et à la direction générale des services, dans le cadre de la préparation budgétaire. Il est présenté lors des séminaires à la majorité municipale. Le PPI élaboré en 2021, couvrant la période 2021 à 2023, donne une information synthétique sur l'état d'avancement des différentes opérations, classées par domaine d'intervention et par ordre de priorité, ainsi que sur leur coût TTC. Les recettes attendues ne sont cependant pas mentionnées. Il ne comporte, par ailleurs, pas toutes les dépenses d'investissement, seules les dépenses prévisionnelles de la direction générale des services techniques (DGST) y figurant.

Il est difficile, pour la période examinée, d'avoir une vision précise des opérations d'investissement réalisées. Le compte administratif ne fournit que des informations annuelles, déclinées par nature et par fonction et la fiche synthétique qui l'accompagne ne fournit pas non plus de données rétrospectives, affichant les seules dépenses de l'année.

L'instruction comptable M14 dispose que « *le conseil municipal a la possibilité d'opter pour le vote d'une ou plusieurs opérations en section d'investissement. (...)* ». De 2016 à 2020, la commune n'a pas eu recours à cette procédure, les votes ayant toujours été réalisés par chapitres 20, 21 et 23, ni au dispositif des autorisations de programme et de crédits de paiement (AP/CP), prévu à l'article L. 2311-3 du CGCT (vois *supra*, § 4.3.1.1), qui permet d'avoir connaissance de l'échéancier des dépenses pour les opérations pluriannuelles.

Un vote par opération, pour les principales d'entre elles, aurait permis au conseil municipal de les suivre budgétairement d'une manière plus complète, tant au niveau des prévisions que des réalisations. Le recours à cette procédure n'aurait pas fait obstacle à ce que les crédits destinés à couvrir les autres dépenses d'investissement de moindre importance puissent continuer à faire l'objet d'un vote et d'un suivi par chapitre. La ville a indiqué cependant qu'elle transmettait, aux conseillers municipaux, lors du vote du budget primitif et du compte administratif, un document détaillant, pour l'année considérée les prévisions budgétaires et les réalisations des dépenses d'équipement, par opération. Pour autant, ces documents ne comportent pas d'historique ni de prévisions sur les années ultérieures.

La ville a toutefois décidé, en 2021, conformément à son règlement budgétaire et financier, de voter des AP/CP pour sept opérations (délibérations du 12 février 2021 et du 8 avril 2021) d'un montant supérieur à 2 M€, à savoir :

- la rénovation extension du musée Bonnat-Helleu (31,92 M€) ;
- la restructuration de la médiathèque du centre-ville (15,6 M€) ;
- l'extension de l'école du Prissé (2,7 M€) ;
- la construction du centre de formation et de perfectionnement au stade Jean Dauger (7,9 M€) ;
- le réaménagement du secteur de la poterne (2,6 M€) ;
- la mise en œuvre du plan « Vélo » (2,65 M€).

La ville n'a pas souhaité mettre en œuvre de vote par opération. Cette procédure, complémentaire du vote par AP/CP, permettrait pourtant d'apporter une visibilité supplémentaire aux conseillers municipaux, pour les opérations d'envergure d'un montant inférieur à 2 M€.

### 5.3.5.2 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement sont principalement constituées de dépenses d'équipement (92 %), de subventions d'équipement (5 %) majoritairement versées à des tiers privés dans le cadre, notamment, de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH-RU).

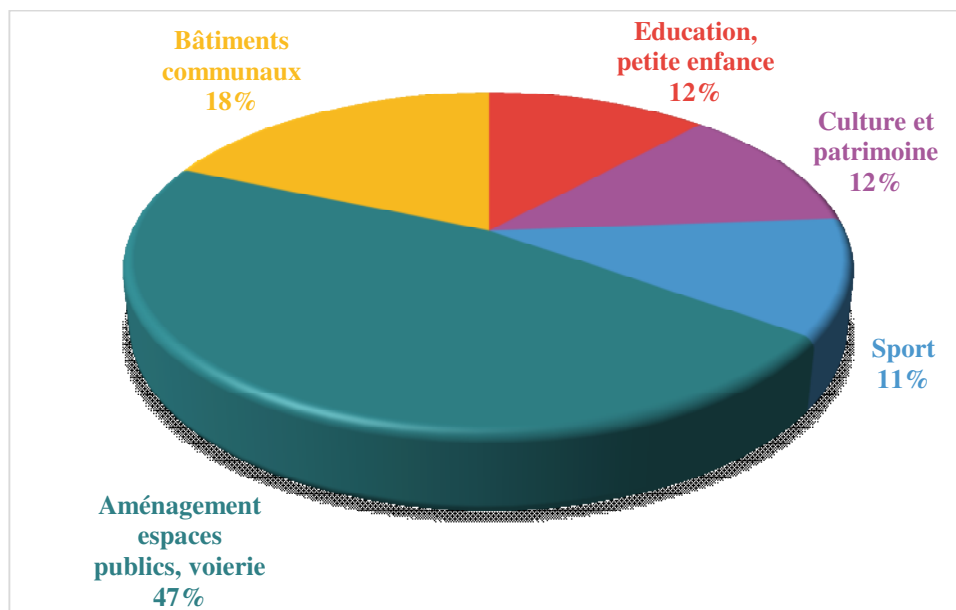
**Tableau n° 28 : Évolution des dépenses d'investissement – en €**

	2017	2018	2019	2020	Cumul
Dépenses d'équipement (nettes) (y compris travaux en régie)	16 334 812	21 234 553	22 218 023	17 286 827	77 074 216
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	324 806	1 828 502	823 413	1 467 174	4 443 894
<i>dont subvention SASP Aviron bayonnais</i>				<i>1 200 000</i>	
<i>dont subventions tiers privé (c/20421 et c/20422)</i>	<i>324 806</i>	<i>382 576</i>	<i>486 514</i>	<i>219 454</i>	
<i>dont cessions à l'euro symbolique de terrains à des organismes sociaux de l'habitat</i>		<i>1 393 283</i>	<i>322 410</i>		
Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	26 050	- 708 815	- 288 412	1 139 284	168 107
Participations et inv. financiers nets	1 504 712	866 314	-124 366	- 348 452	1 898 208
Charges à répartir	148 432	0	0	0	148 432
Variation autres dettes et cautionnements	55 000	434	0	0	55 434

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

Près de la moitié des dépenses d'équipement a porté sur l'aménagement des espaces publics et la voirie.

**Tableau n° 29 : Répartition des dépenses d'équipement par domaine d'activité 2017-2020**



Source : CRC, à partir des comptes administratifs

Les dépenses d'équipement de la commune ont toujours été supérieures à la moyenne des communes de la strate.

**Tableau n° 30 : Dépenses d'équipement par habitant – en €**

	2017	2018	2019	2020
Dépenses d'équipement en euros par habitant	346	477	445	381
Moyenne de la strate	323	357	406	344

Source : D'après les fiches AEF

### 5.3.5.3 Les recettes d'investissement

Le financement propre disponible a été constitué, pour la période sous revue, de l'autofinancement (23 %), du fonds de compensation de la TVA (FCTVA, 22 %), des subventions d'investissement reçues (21 %), des produits de cessions (17 %), et des fonds affectés à l'équipement (10 %). Les recettes issues de la taxe d'aménagement (TA), qui s'est substituée à la taxe locale d'équipement (TLE) à compter de 2012, sont en net retrait, puisqu'elles ne représentent plus que 486 K€. Ce recul s'explique, selon la ville, par un ralentissement de l'octroi des permis de construire lors de la fin de la mandature précédente. Par ailleurs, elle a dû rembourser plus de 1 M€ de trop perçu de TLE en 2019 et 2020<sup>169</sup>.

En application de l'article L. 331-2 du code de l'urbanisme, « tout ou partie de la taxe [d'aménagement] perçue par la commune peut être reversé à l'établissement public de coopération intercommunale ou aux groupements de collectivités dont elle est membre, compte

<sup>169</sup> Respectivement 507 K€ et 505 K€.

tenu de la charge des équipements publics relevant, sur le territoire de cette commune, de leurs compétences ». Bayonne n'envisage pas pour le moment de reversement au profit de la CAPB.

En 2020, le financement propre disponible, faible, représente moins de 50 % des dépenses d'équipement. Outre une épargne nette inférieure aux années précédentes, cette situation s'explique par de moindres ressources tirées des produits de cession, des amendes de police, du FCTVA, de la TA et du remboursement de TLE.

**Tableau n° 31 : La constitution du financement propre disponible – en €**

	2017	2018	2019	2020	Cumul
<i>CAF nette ou disponible (C)</i>	3 095 014	2 767 517	3 984 752	2 641 433	12 488 716
<i>TLE et taxe d'aménagement</i>	2 116 278	1 462 549	443 176	-18 484	4 003 520
<i>dont remboursement pour trop perçu de TLE sur années antérieures</i>		- 12 229	- 506 887	- 504 552	
<i>+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	3 484 988	2 144 077	3 239 126	2 953 046	11 821 237
<i>+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation</i>	2 824 567	4 047 656	2 008 342	2 280 377	11 160 941
<i>+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police)</i>	1 530 571	1 678 482	1 312 982	620 919	5 142 954
<i>+ Produits de cession</i>	2 017 520	593 000	6 232 817	30 168	8 873 504
<i>+ Autres recettes</i>	0	0	0	75 240	75 240
<i>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</i>	11 973 923	9 925 764	13 236 443	5 941 266	41 077 396
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>15 068 937</b>	<b>12 693 281</b>	<b>17 221 194</b>	<b>8 582 699</b>	<b>53 566 112</b>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	92,3 %	59,8 %	77,5 %	49,6 %	

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

Le financement propre disponible a été insuffisant pour financer la totalité de ses investissements. À chaque exercice, la commune a donc eu recours à l'emprunt (8 M€ depuis 2018). Le montant cumulé des emprunts couvre quasiment l'intégralité du besoin de financement (99,7 %). En 2017 et 2019, le montant emprunté étant supérieur au besoin de financement, la commune a reconstitué son fonds de roulement, avant de le mobiliser l'année suivante.

**Tableau n° 32 : Évolution du besoin de financement de la commune – en €**

	2017	2018	2019	2020	Cumul
<i>Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</i>	-3 324 875	-10 527 708	-5 407 463	-10 962 135	-30 222 181
<i>+/- Solde des opérations pour compte de tiers</i>	-84 376	-152 044	228 591	458	-7 372
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-3 409 251</b>	<b>-10 679 752</b>	<b>-5 178 872</b>	<b>-10 961 677</b>	<b>-30 229 552</b>
<i>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</i>	6 000 000	8 000 000	8 000 000	8 150 550	30 150 550
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	2 590 750	- 2 679 752	2 821 128	- 2 811 127	- 79 002

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

En 2020, les dépenses d'équipement ont été financées à 41 % par l'emprunt. Ce taux s'avère être supérieur à la moyenne des communes de la strate.

**Tableau n° 33 : Évolution du ratio « dette bancaire / dépenses d'équipement » - en %**

	2017	2018	2019	2020
<i>Dette/dépenses d'équipement Bayonne</i>	35,02	33,16	34,63	40,81
<i>Moyenne de la strate</i>	27,77	35,59	30,03	33,2

Source : D'après les fiches AEFF

#### 5.3.5.4 Un programme d'investissement ambitieux pour la période 2021-2023

##### **Plan de financement**

D'après le rapport sur les orientations budgétaires de 2021, la commune envisage, pour la période 2021-2023, de financer 83 M€ de dépenses d'équipement (en moyenne 27 M€ par an), contre 77 M€ de 2017 à 2020. Le principal secteur concerné, cumulant 43 % des investissements, est le domaine de la culture et du patrimoine. Les investissements devraient être financés comme suit :

- un recours à l'emprunt à hauteur de 30,3 M€ (soit 30 % des dépenses) ;
- un autofinancement net cumulé de 7,7 M€ (2,56 M€ en moyenne par an). Cette projection semble réaliste au vu du niveau d'autofinancement moyen sur la période 2017-2020 (3,1 M€ par an) ;
- des ressources propres de 17 M€ dont 1,9 M€ pour la TA, 9,8 M€ de FCTVA, 1,8 M€ au titre des amendes de police et 3,5 M€ de remboursement de l'établissement public foncier local ;



- des subventions à hauteur de 19,6 M€, la ville ayant précisé<sup>170</sup> que 10 M€ étaient déjà notifiés et que 9,6 M€ sont susceptibles d'être versés entre 2021 et 2023 ;
- des cessions foncières de 6 M€, deux terrains de 30 000 m<sup>2</sup> (quartier du Séqué) devant être vendus, dont un en fin d'année 2021 ;
- le recours au fonds de roulement à hauteur de 2,4 M€.

Les prévisions de recettes telles que présentées dans le ROB semblent réalistes, au regard de celles perçues pendant la période 2017-2020. L'emprunt programmé devrait accroître l'encours de la dette de près de 7 M€ à l'échéance 2023, selon la chambre régionale des comptes<sup>171</sup>.

Les dépenses concernent notamment trois grands projets à savoir la restructuration de la médiathèque du centre-ville (15,6 M€ TTC), la rénovation et l'extension du musée Bonnat-Helleu (31,92 M€ TTC) et la construction du centre de formation et de perfectionnement sur le stade Jean Dauger (7,9 M€ TTC, opération « AB campus »), représentant ainsi 34,35 M€ de dépenses pour la période 2021 à 2023.

### ***Le musée Bonnat-Helleu***

Le projet de rénovation et d'extension du musée Bonnat-Helleu date de 2012, le musée ayant été fermé en 2011 en raison de problème de sécurité du bâtiment. Le maître d'œuvre, retenu en 2016, avait alors évalué les travaux à 12 M€ HT (14,4 M€ TTC). La collectivité a expliqué que différentes études (géotechniques et hydrogéologiques, étude de conception) et une mauvaise appréhension de la complexité des travaux par la maîtrise d'œuvre, ont nécessité plusieurs adaptations du projet et ont conduit à des réajustements successifs de l'enveloppe financière et au décalage du démarrage de l'opération qui devait être achevée à la fin de la précédente mandature. Le coût de l'opération (mobilier et travaux) est désormais chiffré à 22,2 M€ HT, soit une hausse de 83 %. Le plan de financement global, qui, outre le mobilier et les travaux, inclut l'indemnité de concours, les études préalables, les fouilles archéologiques et d'éventuels aléas, se base sur une estimation de 26,6 M€ HT, soit 31,92 M€ TTC.

De 2016 à 2021, les élus ont été informés de l'avancement du projet notamment lors du vote de 15 délibérations le concernant (cf. annexe n° 2). Toutefois, certaines évolutions des coûts ne sont pas explicitées. Ainsi, la délibération du 14 décembre 2017 autorisant l'ordonnateur à signer une convention de financement avec la CAPB, annonce un montant de travaux évalué à 15,6 M€ HT, en augmentation par rapport à la délibération du 7 juin 2016, relative à la désignation du maître d'œuvre et l'établissement de l'enveloppe financière, sans détailler précisément les motifs de l'évolution. La délibération du 8 février 2018, validant l'avant-projet définitif (APD), apporte néanmoins quelques explications sur cette évolution tarifaire, le projet étant estimé dès lors à 16,8 M€ HT. Les évolutions des estimations du coût de l'opération, survenues entre 2018 et 2020 (cf. annexe n° 4) n'ont, par la suite, pas toutes fait l'objet d'une délibération en conseil municipal. Enfin, l'augmentation des coûts de l'opération à 26,6 M€ HT, en 2021, n'a pas été présentée en conseil municipal, la ville indiquant « *que l'évolution du projet de rénovation a fait l'objet d'une présentation très complète lors de la Commission municipale*

---

<sup>170</sup> Réponse du 17 septembre 2021.

<sup>171</sup> Hypothèse d'une annuité de remboursement en capital de 7,8 M€ en moyenne annuelle.

"Culture" du 4 février 2021 »<sup>172</sup>. La chambre souligne que cette commission ne saurait se substituer au conseil municipal, dont elle prépare les décisions.

Au surplus, cette présentation auprès d'elle s'est déroulée tardivement. En effet, elle est postérieure à la consultation du 6 juillet 2020, pour attribution des lots de travaux<sup>173</sup>, alors qu'à cette date l'estimation du coût des travaux, au stade du dossier de consultation des entreprises était déjà connue (22,18 M€), trois lots ayant par ailleurs déjà été attribués en 2019<sup>174</sup>. La chambre régionale des comptes observe que l'information restituée à l'occasion des conseils municipaux n'a pas été toujours complète, et qu'elle a été parfois tardive et invite la ville à exposer et délibérer régulièrement sur les évolutions des coûts de ses projets structurants, à l'occasion des différentes étapes de validation.

Ce projet doit bénéficier de 15,9 M€ de cofinancements, à hauteur de 60 % du montant hors taxes, versés par :

- la CAPB pour 2,53 M€ (9,5 %) ;
- l'État pour 0,8 M€ (3 %) au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ;
- le département des Pyrénées-Atlantiques pour 1,3 M€ (4,9 %) ;
- la région Nouvelle-Aquitaine pour 2,7 M€ dont 1,2 M€ en attente de notification (10,4 %) ;
- le ministère de la culture pour 2,4 M€ (2017) et 2 M€ dans le cadre du plan de relance, non encore notifié (16,5 %) ;
- des dons et mécénat à hauteur de 4,1 M€ (15,4 %) versés en 2012.

Le bilan HT des travaux exposés lors de la commission municipale « culture » du 4 février 2021 (cf. annexe n° 3) mentionne un reste à charge pour la ville évalué à 10,7 M€. En tenant compte des subventions et du montant TTC prévisionnel, le reste à charge s'établit plutôt à 16,02 M € TTC. Interrogée sur la présentation HT de l'opération, la ville a précisé que puisque les travaux donnaient lieu à récupération de FCTVA, les recettes afférentes attendues ont été déduites du coût des travaux. Selon la chambre régionale des comptes, dans la mesure où le taux du FCTVA (16,40 %) est inférieur à celui de la TVA (20 %), une telle présentation n'est pas appropriée d'autant plus que la ville est assujettie à TVA mais sans possibilité de récupération, et que les recettes du FCTVA sont par ailleurs des ressources non affectées.

Plus généralement, la ville présente les dépenses d'investissement en HT. La chambre régionale des comptes invite la ville à présenter également le coût des opérations en TTC, dans ses divers documents (ROB notamment) et ses délibérations, afin d'améliorer la lecture des comptes administratifs et des budgets primitifs, qui eux intègrent des dépenses TTC.

---

<sup>172</sup> Réponse du 20 septembre 2021.

<sup>173</sup> Le conseil municipal, lors des séances du 12 février 2021 et du 21 juillet 2021 a autorisé l'ordonnateur à signer les marchés des autres lots de travaux, pour 21,9 M€ HT, montant légèrement inférieur à la dernière estimation (22,18 M€). Trois lots avaient déjà été attribués par délibération du 23 juillet 2020, après consultation du 17 juin 2019.

<sup>174</sup> Mention de la délibération du 12 février 2021.

### 5.3.6 L'endettement et la gestion de la dette

L'encours de dette a progressé de près de 3,7 M€ depuis 2017. En 2020, l'endettement par habitant (1 210 €) est cependant inférieur à la moyenne nationale des communes de la strate d'appartenance (1 360 €).

Pour la période examinée, la commune a remboursé 26,1 M€ d'annuités en capital de la dette et a souscrit pour 30,1 M€ d'emprunts nouveaux. L'encours restant dû au 31 décembre 2020, soit 62,9 M€, est constitué de 42 emprunts<sup>175</sup> classés 1A selon la typologie de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales (ou charte « Gissler »), à savoir la classification la moins risquée.

Malgré la progression du stock de dettes, les charges d'intérêts ont diminué de 11,5 % en moyenne chaque année, en raison du recul important du taux d'intérêt moyen, évoluant de 2,3 % en 2017 à 1,5 % en 2020.

Conformément aux engagements du « contrat de Cahors », la commune mène « une gestion dynamique de la dette visant à optimiser l'évolution des frais financiers ». Elle procède à des réaménagements d'emprunts afin de bénéficier de taux plus avantageux. Ainsi, par exemple, en octobre 2018, un emprunt de 500 K€ sur 15 ans, souscrit en 2012<sup>176</sup> à un taux fixe de 3,92 % a été renégocié à un taux de 1,76 %<sup>177</sup>.

Tableau n° 34 : Liste des contrats réaménagés – en €

N° contrat	Date souscription	Montant	Index	Taux en %	Date renégociation	Index	Taux	Montant renégocié
99460	05/07/2012	500 000	Fixe	3,92	05/10/2018	Fixe	1,76	326 023
99413	01/01/2001	2 896 531	Livret A + 1,2	4,2	2019	Livret A + 0,9	1,65	346 883
99418	01/12/2002	2 000 000	Livret A + 1,2	4,2	2019	Livret A + 0,9	1,65	460 113
99458	16/12/2011	1 000 000	Fixe	4,51	2019	Livret A + 0,9	1,65	689 323
99462	27/08/2012	1 000 000	Euribor 3M+3,22	3,61	2019	Livret A + 1	1,75	566 667
99463	27/08/2012	1 000 000	Fixe	4,79	2019	Livret A + 0,9	1,65	694 685
99464	13/10/2014	1 275 000	Livret A + 1	2	2019	Livret A + 0,9	1,65	1 004 063

Source : Comptes administratifs

La capacité de désendettement, inférieure à sept années au 31 décembre 2020, se situe en dessous du seuil d'alerte de 12 années fixé pour le bloc communal par l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Elle est restée stable sur toute la période examinée.

<sup>175</sup> 65,2 % d'emprunts à taux fixes et 34,8 % à taux variables.

<sup>176</sup> Avec la Caisse d'épargne.

<sup>177</sup> En novembre 2019, six contrats, souscrits avec la Caisse des dépôts et consignation (Banque des territoires), d'un montant initial de 9,1 M€ ont été renégociés. Un contrat indexé précédemment sur l'Euribor et deux emprunts à taux fixes particulièrement élevés ont évolué vers des contrats indexés sur le livret A. Le réaménagement de ces deux derniers contrats a donné lieu au versement, en 2020, d'une indemnité de 150 K€. L'offre générera cependant un gain brut cumulé en intérêts de 186 479 € sur la durée résiduelle des prêts (Décision du maire du 9 décembre 2019 Renégociation de prêts).

Tableau n° 35 : Stock de dette du budget principal – en €

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne – en %
<i>Encours de dettes du BP au 1er janvier</i>	59 464 938	59 269 987	60 719 323	61 964 308	1,4
- <i>Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)</i>	6 139 952	6 550 230	6 755 014	6 721 692	3,1
- <i>Var. des autres dettes non financières</i>	55 000	434	0	0	-100
+ <i>Nouveaux emprunts</i>	6 000 000	8 000 000	8 000 000	8 150 550	10,8
<i>dont frais de réaménagement d'emprunts</i>				150 550	
<b>= Encours de dette du BP au 31 décembre (c/1641, c/1678,c/165)</b>	<b>59 269 987</b>	<b>60 719 323</b>	<b>61 964 308</b>	<b>63 393 166</b>	<b>2,3</b>
<i>Charge d'intérêts et pertes nettes de change</i>	1 380 921	1 201 348	1 071 054	958 304	-11,5
<b>Taux d'intérêt apparent du budget principal</b>	<b>2,3 %</b>	<b>2,0 %</b>	<b>1,7 %</b>	<b>1,5 %</b>	
<b>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</b>	<b>6,4</b>	<b>6,5</b>	<b>5,8</b>	<b>6,8</b>	

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

La chambre régionale des comptes a relevé l'absence de certaines informations relatives à la dette au compte administratif. Le montant des autres dettes (c /1678), ainsi que les dépôts et cautionnements (c/165), ne sont pas rappelés aux annexes prévues, alors que l'examen du compte de gestion met en évidence les montants respectifs de 405 K€ et 21,6 K€. L'ordonnateur s'engage à produire les états annexes correspondants.

### 5.3.7 Le bilan

#### 5.3.7.1 Le fonds de roulement

Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an ou ressources stables (dotations, réserves, subventions d'équipement et emprunts) et les immobilisations ou emplois stables (investissements réalisés et en cours de réalisation). Il doit permettre de financer les besoins en trésorerie dégagés par le cycle d'exploitation de la collectivité.

Le fonds de roulement de la commune de Bayonne, positif pour toute la période examinée, s'établit à 11,6 M€ fin 2020, permettant de couvrir 71 jours de charges courantes.

**Tableau n° 36 : Évolution du fonds de roulement au 31 décembre – en €**

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne – en %
<i>Ressources stables (E)</i>	488 390 930	509 558 868	537 589 359	551 493 892	4,1
<i>Emplois immobilisés (F)</i>	474 537 106	497 908 582	523 117 945	539 833 606	4,4
<i>Fonds de roulement net global (E-F)</i>	13 853 823	11 650 286	14 471 414	11 660 286	-6
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	83,33	69,36	84,67	70,95	

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

### 5.3.7.2 Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le besoin en fonds de roulement correspond au besoin de financement du cycle d'exploitation, généré par le décalage entre l'encaissement des créances et le paiement des dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales...). Ce besoin, négatif en 2017 et 2020, représente, ces années-là, un excédent de ressources venant alimenter la trésorerie.

Le niveau de trésorerie, particulièrement élevé en 2017, a fortement diminué mais reste à un niveau confortable et représente en 2020, 75 jours de charges courantes.

**Tableau n° 37 : Constitution de la trésorerie au 31 décembre, en €**

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne – en %
<i>Fonds de roulement net global</i>	13 853 823	11 650 286	14 471 414	11 660 286	-6
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	-3 583 308	768 964	3 782 270	-707 871	-41,8
<i>=Trésorerie nette</i>	17 437 131	10 881 322	10 689 144	12 368 157	-10,8
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	104,9	64,8	62,5	75,3	

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

## 5.4 Analyse financière des budgets annexes

### 5.4.1 Le budget annexe des parcs de stationnement

Le budget, établi selon l'instruction budgétaire et comptable M4, concerne six parcs de stationnement couverts (Paulmy, Tour de Sault, Sainte-Claire, Vauban, Gare et Belfort) et 13 parcs de surface fermés, exploités en régie directe. Les dépenses et recettes afférentes aux stationnements sur voirie sont rattachées au budget principal.

Les recettes, constituées essentiellement des droits de stationnement, ont baissé de 15 %, s'établissant à 2,88 M€ en 2020, contre une moyenne de 3,44 M€ les années précédentes, en

raison de l'instauration de la gratuité du stationnement des parcs de surface lors du premier confinement<sup>178</sup>, générant une perte estimée par la ville à 320 K€<sup>179</sup>.

Le budget annexe a bénéficié, en 2020, d'une subvention exceptionnelle de 110 K€. Si l'article L. 2224-1 du CGCT interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre, les dépenses d'un SPIC, il autorise néanmoins son subventionnement « *lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement* », situation à laquelle a été confrontée, au cas d'espèce, la régie. En application de l'article précité, la décision du conseil municipal doit faire l'objet 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* », ce qui a été fait.

Les dépenses de personnel représentent 55 % des charges courantes en 2020. Les charges du personnel interne ont progressé à un rythme soutenu de 5,2 % en moyenne par an, soit une hausse totale, depuis 2017, de 170 K€, alors que l'effectif a peu évolué (27 agents titulaires en 2017 contre 28 en 2020, dont le directeur de la régie, agent non titulaire de catégorie A). Les dépenses de personnel externe, qui comprennent la refacturation de cinq agents au budget principal<sup>180</sup>, sont quant à elles en baisse, le directeur étant rémunéré par le budget annexe à compter de 2020.

L'excédent brut d'exploitation s'est dégradé et a diminué de 13,6 % en 2019 par rapport à 2017 et de 51,7 % depuis 2017, l'année 2020 étant toutefois atypique. La CAF brute a suivi la même tendance (respectivement - 14,3 % et - 49,6 %).

---

<sup>178</sup> Décision du maire du 22 avril 2020 : gratuité du stationnement dans le cadre des mesures d'urgence relatives à l'épidémie du covid-19 – du 17 mars au 11 mai 2020 (délibération n° 1 du 10 juillet 2020).

<sup>179</sup> Délibération du 3 juin 2021.

<sup>180</sup> Trois agents du service administratif et comptable et deux agents chargés de l'entretien. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, ces cinq agents sont rattachés au budget annexe, dans la mesure où ce dernier concentre à présent l'essentiel de l'activité et du chiffre d'affaires du service du stationnement.

**Tableau n° 38 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute du budget annexe  
« parcs de stationnement » – en €**

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne – en %
<i>Redevances</i>	3 457 658	3 535 965	3 403 755	2 880 423	-5,9
<i>Redevances versées par les fermiers*</i>	762	762	762		
<b>= Ressources d'exploitation</b>	<b>3 458 420</b>	<b>3 536 728</b>	<b>3 404 517</b>	<b>2 880 423</b>	<b>-5,9</b>
- <i>Consommations intermédiaires</i>	807 783	787 159	834 357	766 341	-1,7
- <i>Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)</i>	99 989	134 358	138 132	147 274	13,8
<b>= Valeur ajoutée</b>	<b>2 550 648</b>	<b>2 615 210</b>	<b>2 432 029</b>	<b>1 966 808</b>	<b>-8,3</b>
<i>en % du produit total</i>	73,8	73,9	71,4	68,3	
- <i>Charges de personnel</i>	1 159 815	1 188 656	1 230 167	1 294 777	3,7
<i>dont charge de personnel interne</i>	1 040 406	1 077 337	1 114 497	1 210 588	5,2
<i>dont personnel refacturé par le Budget principal</i>	115 703	107 308	111 075	84 189	-11
- <i>Autres charges de gestion</i>	1 483	1 266	1 540	738	-20,8
<b>= Excédent brut d'exploitation</b>	<b>1 389 350</b>	<b>1 425 288</b>	<b>1 200 324</b>	<b>671 294</b>	<b>-21,5</b>
<i>en % du produit total</i>	40,2	40,3	35,3	23,3	
+/- <i>Résultat financier</i>	- 192 833	- 177 008	- 160 417	- 144 986	-9,1
+/- <i>Résultat exceptionnel</i>	18 186	3 907	1 029	86 043	67,9
<i>dont subvention exceptionnelle</i>				109 837	
<b>= CAF brute</b>	<b>1 214 704</b>	<b>1 252 187</b>	<b>1 040 936</b>	<b>612 351</b>	<b>-20,4</b>
<i>en % du produit total</i>	35,1	35,4	30,6	21,3	

\* distributeur automatique de boissons

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

La CAF nette représente un total cumulé de 2,3 M€ depuis 2017. Ce montant a toutefois été insuffisant pour faire face aux dépenses d'investissement (6,7 M€ en cumul), particulièrement soutenues à partir de 2019 : travaux dans les parcs de Gaulle pour le Tram Bus, dans le parc Boufflers pour en améliorer l'accessibilité et accueillir des animations foraines ainsi que dans le parc de la gare dans le cadre de la création du pôle d'échange multimodal.

Depuis 2016, le budget annexe n'est plus bénéficiaire du produit des amendes de police, imputé au budget principal. Pour financer ses investissements, outre la mobilisation du fonds de roulement, la commune a contracté un emprunt de 1 M€ en 2020.

Le fonds de roulement, très élevé en 2017 et 2018 (respectivement 3,9 M€ et 4,6 M€), a chuté pour s'établir à 363 K€ fin 2020, ce qui permet toutefois de couvrir encore 56 jours de charges courantes. Le niveau de trésorerie a suivi la même tendance, représentant 57 jours de charges courantes en 2020 contre 675 en 2017.

**Tableau n° 39 : Le financement des investissements du budget annexe  
« parcs de stationnement » – en €**

	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	<b>1 214 704</b>	<b>1 252 187</b>	<b>1 040 936</b>	<b>612 351</b>	<b>4 120 178</b>
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	422 351	441 792	462 134	483 300	1 809 577
<b>= CAF nette (Financement propre disponible)</b>	<b>792 352</b>	<b>810 395</b>	<b>578 803</b>	<b>129 051</b>	<b>2 310 601</b>
en % du produit total	22,9%	22,9%	17,0%	4,5%	1
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	133,5%	470,5%	20,3%	4,1%	6
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	593 579	172 243	2 857 104	3 129 965	6 752 891
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-9 300	-7 610	-4 610	2 800	-18 720
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>208 074</b>	<b>645 762</b>	<b>-2 273 692</b>	<b>-3 003 714</b>	<b>-4 423 570</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	1 000 000	1 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	208 074	645 762	-2 273 692	-2 003 714	-3 423 570

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

L'encours de la dette du budget annexe, qui avait diminué de 19 % entre 2017 et 2019, progresse à nouveau de 14 % en 2020 et s'établit à 4,2 M€. La capacité de désendettement se dégrade en 2020, en raison de la baisse de la CAF brute consécutivement à la crise sanitaire et atteint sept ans contre 3,6 ans en moyenne les années précédentes, tout en restant en deçà du seuil d'alerte de 12 ans.

**Tableau n° 40 : L'endettement du budget annexe parcs de stationnement – en €**

	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne – en %
Annuité en capital de la dette	422 351	441 792	462 134	483 300	4,6
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	192 833	177 008	160 417	144 986	-9,1
<b>= Annuité totale de la dette</b>	<b>615 184</b>	<b>618 800</b>	<b>622 550</b>	<b>628 286</b>	<b>0,7</b>
Encours de dette au 31 déc.	4 643 476	4 209 294	3 751 770	4 265 671	-2,8
<b>Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)</b>	<b>3,8</b>	<b>3,4</b>	<b>3,6</b>	<b>7,0</b>	
Taux d'intérêt apparent de la dette en %	4,15	4,21	4,28	3,40	

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



#### 5.4.2 Le budget annexe des fêtes traditionnelles et « temporada »<sup>181</sup>

Ce budget annexe retrace les dépenses et recettes liées à l'organisation :

- des fêtes traditionnelles de Bayonne, identifiées par la fonction 024 « fêtes et cérémonies », représentant en moyenne 67 % des dépenses du budget annexe ;
- de la « temporada », rattachées à la fonction 33 « culture ».

En matière de recettes, la ville a instauré, en 2018, un accès payant aux fêtes traditionnelles, pour les adultes non-résidents, afin de réduire le montant de la subvention d'équilibre versée par le budget principal, en forte hausse depuis 2015, en raison de l'accroissement des dépenses de sécurité<sup>182</sup>. La nouvelle recette tirée de la vente de bracelets d'accès aux fêtes s'est élevée en moyenne à 1,3 M€ en 2018 et 2019 et a permis de réduire la participation du budget principal de 34 % entre 2017 et 2019 (de 1,5 M€ à 0,982 M€), la mise œuvre des nouvelles modalités d'organisation des fêtes ayant toutefois généré des coûts supplémentaires<sup>183</sup>.

S'agissant de la « temporada », les recettes de la billetterie (1 M€ en moyenne entre 2017 et 2019) complétées notamment par les redevances d'occupation du domaine public, divers partenariats ou encore la vente de la viande des taureaux, ne suffisent pas à financer les dépenses de 1,4 M€ en moyenne, (engagement de *toreros*, achat de taureaux, mais aussi frais informatiques, d'assurances, de communication, de sécurité et gardiennage des arènes, de refacturation du personnel municipal en support de l'organisation des spectacles). La commune verse donc pour cette manifestation une subvention d'équilibre, en hausse de 50 %, pour la période 2017-2019 (110 K€ en 2017 contre 165 K€ en 2019).

En 2020, l'annulation des fêtes traditionnelles et de la « temporada » en raison de la crise sanitaire a limité les réalisations aux seules dépenses du premier trimestre. Les subventions d'équilibre versées par la commune ont en conséquence diminué. Elles s'établissent à 7,4 K€ pour les fêtes et 29,9 K€ pour la « temporada ».

---

<sup>181</sup> Spectacles de féria.

<sup>182</sup> Faisant suite à l'attentat de Nice du 14 juillet 2016.

<sup>183</sup> 595 K€ en 2018 et 435 K€ en 2019, soit un gain net de 753 K€ la première année et 894 K€ la seconde d'après les délibérations n° 30 du 6 juin 2019, et n° 64 du 23 juillet 2020.

**Tableau n° 41 : Évolution des dépenses et recettes des fêtes traditionnelles – en €**

	2017	2018	2019	2020
<b>Dépenses</b>	<b>2 240 575</b>	<b>3 071 557</b>	<b>2 938 138</b>	<b>21 312</b>
<i>Charges à caractère général</i>	1 734 797	2 581 602	2 446 715	19 507
<i>Charges de personnel</i>	402 268	415 305	405 839	1 533
<i>Subventions</i>	34 385	39 450	38 575	-
<i>Charges exceptionnelles</i>	69 125	35 200	47 009	272
<b>Recettes</b>	<b>2 240 573</b>	<b>3 071 573</b>	<b>2 938 121</b>	<b>21 313</b>
<i>Redevance d'occupation du domaine public</i>	558 218	543 063	542 621	-
<i>Redevances et droits des services</i>	54 530	1 387 316	1 358 399	-
<i>Participations</i>	55 579	58 000	43 500	-
<i>Redevances versées par les fermiers et concessionnaires</i>	27 636	17 820	11 524	-
<i>Recettes exceptionnelles</i>	1 607	-	3	13 898
<b>Subvention d'équilibre</b>	<b>1 543 003</b>	<b>1 065 374</b>	<b>982 075</b>	<b>7 415</b>

Source : CRC, à partir des grands livres et comptes de gestion

**Tableau n° 42 : Évolution des dépenses et recettes de la « temporada » – en €**

	2017	2018	2019	2020
<b>Dépenses</b>	<b>1 373 539</b>	<b>1 404 406</b>	<b>1 468 139</b>	<b>48 020</b>
<i>Charges à caractère général</i>	651 437	698 164	773 361	42 898
<i>Charges de personnel</i>	710 842	660 029	595 215	-
<i>Charges exceptionnelles</i>	11 259	46 213	99 563	5 122
<b>Recettes</b>	<b>1 361 538</b>	<b>1 404 406</b>	<b>1 468 189</b>	<b>48 020</b>
<i>Redevances et droits des services (billetterie)</i>	1 039 614	1 014 948	962 584	7 209
<i>Autres prestations de service</i>	1 086	1 235	1 408	-
<i>Participations</i>	182 848	182 250	138 617	-
<i>Redevance occupation du domaine public</i>	8 932	14 450	14 596	609
<i>Revenu des immeubles</i>	3 500	1 500	1 500	-
<i>Vente de marchandise</i>	5 466	5 441	6 002	-
<i>Redevances versées par les fermiers et concessionnaires</i>	3 500	10 000	10 000	-
<i>Recettes exceptionnelles</i>	5 927	40 147	167 954	10 300
<b>Subvention d'équilibre</b>	<b>110 666</b>	<b>134 436</b>	<b>165 528</b>	<b>29 902</b>

Source : CRC, à partir des grands livres et comptes de gestion

## 6 LES RESSOURCES HUMAINES

### 6.1 Le pilotage de la fonction ressources humaines et la gestion prévisionnelle en cours de finalisation

#### 6.1.1 Les lignes directrices de gestion

La commune a satisfait aux obligations de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique<sup>184</sup> en définissant ses « lignes directrices de gestion », adoptées par le comité technique du 18 décembre 2020, en application depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Elles visent, d'une part, à déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines (RH) en précisant les enjeux et les objectifs de la politique RH de la collectivité, et d'autre part, à fixer des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels, notamment en matière d'avancement et de promotion interne suite à la suppression de la saisine des commissions administratives paritaires (CAP) sur ces sujets.

Le document élaboré par la collectivité reprend ces axes, définit des grandes orientations mais manque de précision (objectifs non quantifiés, non datés, pas de plan d'action...). Son préambule signale cependant que la crise sanitaire n'a pas permis à la ville de « consacrer le temps nécessaire à l'élaboration d'un document aussi complet » qu'elle l'aurait souhaité. Pour les évolutions de carrière, relatives aux promotions au choix dans les grades et cadres d'emplois, les CAP n'étant plus compétentes, la collectivité a fait le choix de « maintenir un temps d'échange avec les représentants du personnel pour examiner les propositions formulées chaque année en amont des décisions ».

La chambre régionale des comptes invite la collectivité à poursuivre le travail de formalisation des lignes directrices de gestion afin de les préciser et les décliner en plan d'action.

#### 6.1.2 La gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences (GPEEC)

Bayonne s'est engagée dans une démarche de GPEEC. Elle a débuté, à compter de 2016, un travail très important de définition de l'ensemble des postes de travail à travers l'établissement de fiches métiers propres à la collectivité, cette dernière ayant choisi de ne pas reprendre le répertoire des métiers élaboré par le centre national de la fonction publique territoriale.

Ces fiches métiers ont ensuite servi de référentiel à la rédaction des fiches de poste. La collectivité a indiqué avoir pris du retard, en raison de la crise sanitaire, mais en 2021, pratiquement toutes les fiches de poste ont été élaborées et la grande majorité des entretiens professionnels s'appuient désormais sur une grille construite à partir de ces dernières.

---

<sup>184</sup> Obligation reprise à l'article 33-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Les modalités de mise en œuvre des lignes directrices de gestion sont définies par les articles 13 à 20 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019.

## 6.2 L'évolution et la structure des effectifs

Les effectifs de la ville sont restés stables pendant la période examinée. Chaque départ à la retraite fait l'objet d'une étude permettant de déterminer la solution à adopter : remplacement, redéploiement, reclassement, voire suppression de poste. Le principe directeur retenu est que toute création de poste est compensée par une suppression ou un redéploiement de poste.

En 2018, le nombre d'emplois pourvus a diminué en raison du transfert de la régie des eaux à la CAPB (37 agents concernés), à la suite de la prise de compétence eau et assainissement par l'EPCI. En 2019, la progression du nombre d'emplois résulte de recrutements à la police municipale (+ trois agents) et du transfert de l'animation seniors du CCAS vers la ville (+ deux agents). La création d'une agglomération de taille plus importante aurait pu conduire à des mutualisations ou des gains des effectifs, ce qui n'a visiblement pas été le cas. Interrogée, la ville a précisé que ses agents étaient tous mobilisés à 100 % de leur temps de travail sur des activités communales, situation ne permettant pas d'envisager des mutualisations de personnel avec d'autres structures.

**Tableau n° 43 : Évolution des effectifs (BP + BA) – en ETP**

	2017	2018	2019	2020	Évolution
<i>Emplois budgétaires</i>	898,49	877,73	878,89	883,12	-15,36
<i>Emplois pourvus</i>	854,71	814,63	820,83	818,07	-36,63
<i>Différence en ETP entre emplois budgétaires et emplois pourvus</i>	43,78	63,10	58,06	65,05	21,27
<i>Emplois pourvus / emplois budgétaires</i>	95 %	93 %	93 %	93 %	

\* ETP : équivalent temps plein

Source : Ville de Bayonne tableau des effectifs par budget (à partir des comptes administratifs)

En 2019, les effectifs comprennent 89 % d'agents titulaires, la moyenne des communes de plus de 40 000 habitants de la région Nouvelle-Aquitaine s'établissant à 79 %. Les non-titulaires permanents ne représentent que 2 % des agents de la collectivité, contre 6 % en moyenne pour les communes de la région<sup>185</sup>.

**Tableau n° 44 : Évolution du nombre d'agents (BP+BA) au 31/12/N**

	2017	2018	2019	2020	Évolution
<i>Permanents</i>	879	837	842	841	-38
<i>dont titulaires</i>	864	823	824	823	864
<i>dont non-titulaires</i>	14	14	18	18	4
<i>Non permanents</i>	55	57	85	73	18
<i>Total</i>	934	894	927	914	-20

Source : DOB

<sup>185</sup> Source : synthèse bilan social 2019 Nouvelle-Aquitaine.

De 2017 à 2020, la structure des emplois a évolué au profit de l'encadrement supérieur, les agents de catégorie A (+ 15,22 ETP) représentant désormais 12,4 % des emplois contre 10,5 % en 2017<sup>186</sup>. Si les agents de catégorie C restent majoritaires (72 % du total des emplois), leur nombre a cependant diminué (- 9,86 ETP).

**Tableau n° 45 : Évolution de la structure des effectifs (BP+BA parking)**

<i>Emplois pourvus en ETP</i>	2017	2018	2019	2020	Variation
<i>Catégorie A</i>	85,96	89,88	89,68	101,18	15,22
<i>% total</i>	10,5%	11,0%	10,9%	12,4%	
<i>Catégorie B</i>	133,6	133,7	135,2	127,6	-6
<i>% total</i>	16,3%	16,4%	16,5%	15,6%	
<i>Catégorie C</i>	599,15	591,05	595,95	589,29	-9,86
<i>% total</i>	73,2%	72,6%	72,6%	72,0%	

Source : CRC, à partir du document tableau des effectifs par budget

Le taux de féminisation des emplois permanents est resté stable à 49 %. Il est inférieur à la moyenne régionale des communes de plus de 40 000 habitants (62 %). Les femmes sont majoritaires dans les catégories A et B mais ne représentent en 2021 que 23 % des emplois de direction<sup>187</sup>.

La collectivité employait 9,74 % de travailleurs en situation de handicap en 2019 (et 9,42 % en 2017), se situant au-dessus du seuil légal de 6 % fixé par l'article L. 5212-2 du code du travail.

### **6.3 La durée annuelle de travail fixée à 1 607 heures, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022**

L'accord-cadre relatif à l'aménagement et de réduction de temps de travail (ARTT), approuvé par délibération du 2 février 2001, en vigueur au sein de la collectivité, arrête la durée de travail effectif à 35 heures par semaine, sur la base de 216 jours travaillés, la valeur moyenne d'une journée étant évaluée à 7 heures et 10 minutes. La journée de solidarité, introduite par délibération en date du 22 décembre 2005, a ajouté 7 heures de travail annuel.

La commune octroyait aux agents municipaux « 27 jours de congés légaux auxquels s'ajoutent 9 jours correspondant de manière forfaitaire à tous les jours accordés précédemment (ancienneté, jour de Noël...) ».

Les horaires pouvant être fixes ou variables, pour les agents soumis aux horaires variables, un système de pointage a été instauré.

<sup>186</sup> La moyenne régionale des communes de plus de 40 000 habitants s'établit respectivement à 10 % et 12 %.

<sup>187</sup> Elles occupaient 20 % des emplois de direction en 2017.

La durée annuelle de travail au sein de la ville de Bayonne était ainsi de 1 577 heures, soit 30 heures de moins que le temps de travail réglementaire<sup>188</sup> jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2022, la ville rappelant toutefois, en réponse, que l'accord-cadre relatif au temps de travail des agents municipaux avait été approuvé le 2 février 2001, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi relative aux 35 heures, et que cette situation était bien conforme aux textes. Rapporté à l'effectif total de la collectivité, l'écart avec la durée légale du travail représentait, en 2020, 25 543 heures de travail soit l'équivalent de 15,9 ETP<sup>189</sup>.

La collectivité a cependant engagé, dès 2018, une démarche de concertation avec les personnels afin de fixer la durée du temps de travail à 1 607 heures, avant l'entrée en vigueur de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique imposant la renégociation des accords sur le temps de travail, dès lors que celui-ci était inférieur à 1 607 heures.

Un nouveau règlement a été élaboré et présenté lors du comité technique du 16 juillet 2021 où il a reçu un avis favorable (11 voix « pour » sur 12). Ce nouveau règlement a été présenté au conseil municipal du 14 octobre 2021 pour une application à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, date limite de mise en œuvre de la réforme.

Quatre cycles de travail hebdomadaires sont autorisés : 35 h (journée de 7 h), 36 heures (journée de 7 h 12), 37 h (journée de 7 h 24) ou 39 h (journée de 7 h 48). La durée des congés annuels est désormais fixée à cinq fois les obligations de service hebdomadaires<sup>190</sup>. Les jours de réduction du temps de travail varient selon le cycle hebdomadaire afin de respecter la durée légale de 1 607 heures, soit cinq jours pour le cycle de 36 h, 11 pour celui de 37 h et 22 pour celui de 39 h ou pour les personnes soumises au forfait jour.

Les dispositions de ce nouveau règlement sont conformes aux textes.

## 6.4 Un absentéisme en légère hausse

Le taux d'absentéisme pour raison de santé a légèrement augmenté, évoluant de 7,3 % en 2017 à 7,8 % en 2019 où il apparaît cependant inférieur au taux moyen des communes de plus de 40 000 habitants de la région (9,3 %)<sup>191</sup>. Il s'établit à 7,7 % en 2020 selon la collectivité.

Le nombre de jours d'absence pour raison de santé dit « compressible » (sur lequel la collectivité est susceptible d'agir : maladies ordinaires et accidents du travail) par agent sur emploi permanent a doublé entre 2017 et 2019.

---

<sup>188</sup> Décrets n° 2001-623 du 12 juillet 2001 et n° 2000-815 du 25 août 2000 relatifs à l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique.

<sup>189</sup>  $30 \times 818,1 \text{ ETP} = 25\,543/160 = 15,9$ .

<sup>190</sup> Soit généralement 25 jours, auxquels peuvent s'ajouter un à deux jours de fractionnement, conformément aux textes.

<sup>191</sup> Source : synthèse bilan social 2019 Nouvelle-Aquitaine.

**Tableau n° 46 : Évolution de l'absentéisme dit « compressible » des agents permanents en jours**

	2017			2019		
	Nb jours	Nb agents	j/agent	Nb jours	Nb agents	j/agent
<i>Maladie ordinaire</i>	13 217	489	27	14 380	387	46
<i>Accident du travail imputable au service</i>	2 174	54	41	2 693	50	83
<i>Accident du travail imputable au trajet</i>	34	2	17	594	12	62
<i>Total</i>	15 425	545	85	17 666	449	191
<i>Taux absentéisme compressible*</i>	4,9 %			5,9 %		

*\*(Nb jours total / (ETP x 365)) x 100*

*Source : États sur la collectivité*

Le rapport sur les orientations budgétaires de 2017 indique que la collectivité s'est engagée dans une démarche de prévention et de diminution de l'absentéisme, selon un plan d'action établi autour de trois axes (sensibilisation des responsables et des agents, mesures préventives et mesures dissuasives) devant être déployé sur trois services pilotes au cours de l'année 2017.

Aucun ROB n'a depuis évoqué ce point. La collectivité a expliqué que ce plan n'avait pas pu être mis en œuvre, en raison de l'absence du responsable du pôle santé sécurité au travail pendant près de 18 mois, ainsi que du changement de progiciel de gestion des ressources humaines qui a fortement mobilisé les agents de la direction des ressources humaines (DRH).

De même, le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) élaboré en 2008, n'a pas été mis à jour. La collectivité a indiqué qu'il n'avait pu être suivi régulièrement en raison des nombreuses mobilités intervenues au sein de la DRH, mais qu'elle avait décidé de renforcer les moyens alloués au pôle santé et sécurité au travail, en recrutant un ingénieur santé et sécurité en septembre 2021 et un conseiller santé et sécurité au travail (prévu début 2022). L'actualisation du DUERP est engagée et devrait être finalisée au 1<sup>er</sup> semestre 2022.

La chambre régionale des comptes invite la collectivité à réactiver son plan de prévention et à mettre à jour annuellement le DUERP, trop longtemps délaissé, comme le prévoit l'article R. 4121-2 du code du travail.

## **6.5 Les rémunérations**

### **6.5.1 L'instauration du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) à finaliser**

#### **6.5.1.1 Rappels généraux sur le RIFSEEP**

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, vise à rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire.

Ses modalités de mise en œuvre ont été définies par la circulaire du 5 décembre 2014. Le décret précité, modifié en dernier lieu par le décret n° 2018-1119 du 10 décembre 2018, pose le principe d'une mise en œuvre progressive du RIFSEEP selon les corps de la fonction publique de l'État et leurs cadres d'emplois homologues de la fonction publique territoriale. Le dispositif devrait donc concerner, à terme, l'ensemble des fonctionnaires territoriaux, par application du principe d'équivalence avec les corps de la fonction publique de l'État.

Le RIFSEEP comprend deux composantes : l'indemnité de fonctions, sujétions et d'expertise (IFSE), centrée sur la reconnaissance de l'expertise et des sujétions dans l'exercice des fonctions occupées par l'agent, versée mensuellement, et le complément indemnitaire annuel (CIA) valorisant l'engagement professionnel et la manière de servir, apprécié au moment de l'évaluation professionnelle de l'agent et dont le versement est facultatif. Les montants de ces deux composantes dépendent du groupe fonctionnel auquel est rattachée la fonction des agents.

Le RIFSEEP est exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir. L'arrêté du 27 août 2015<sup>192</sup> dresse une liste limitative des cumuls autorisés.

#### 6.5.1.2 L'instauration du RIFSEEP à Bayonne

Par délibération du 19 juillet 2017, le conseil municipal a acté la mise en place du RIFSEEP. Quatre autres délibérations<sup>193</sup> ont étendu le bénéfice de ce régime indemnitaire à différents cadres d'emploi<sup>194</sup>. À ce jour, l'ensemble des agents de la commune perçoit l'IFSE, à l'exception des agents relevant de la police municipale (cf. *infra* 6.5.2.1).

La collectivité a indiqué avoir transposé les montants de l'ancien régime indemnitaire (IFTS, IAT, IEMP...) qui prenait déjà en compte l'encadrement, l'expertise et certaines sujétions, conformément à l'article 6 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014<sup>195</sup>. La délibération a créé des groupes fonctionnels, par grade et fonction générique exercée, afin de déterminer le niveau minimum et maximum de l'IFSE versée. Les montants fixés n'excèdent pas les plafonds de référence de la fonction publique d'État.

La délibération prévoit, « *dès que la démarche de gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences arrivera à son terme* », de définir de façon plus précise les règles d'attribution du RIFSEEP sur la base d'un référentiel de postes. Les exemples de fiches de poste transmis par la ville, rédigées dans le cadre du déploiement de la GPEEC, montrent qu'actuellement elles ne font pas référence à un groupe d'appartenance tel que prévu par les délibérations relatives au RIFSEEP.

L'instauration du complément indemnitaire annuel (CIA), est envisagée « *quand le dispositif d'évaluation des agents de la collectivité sera opérationnel* ». Aucune délibération n'est venue depuis compléter ce point, les entretiens professionnels n'étant pas encore tous réalisés sur la base de fiches de poste. Or, le Conseil constitutionnel, dans sa décision

---

<sup>192</sup> Pris en application de l'article 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

<sup>193</sup> 5 avril, 19 juillet 2018, 6 juin 2019 et 23 juillet 2020.

<sup>194</sup> Tableau des délibérations du RIFSEEP par cadre d'emploi.

<sup>195</sup> « *Lors de la première application des dispositions du présent décret, le montant indemnitaire mensuel perçu par l'agent au titre du ou des régimes indemnitaires liés aux fonctions exercées ou au grade détenu et, le cas échéant, aux résultats, à l'exception de tout versement à caractère exceptionnel, est conservé au titre de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise jusqu'à la date du prochain changement de fonctions de l'agent, sans préjudice du réexamen au vu de l'expérience acquise prévu au 2° de l'article 3* ».



n° 2018-727 du 13 juillet 2018, a confirmé le caractère non sécable de ce dispositif et, par conséquent, l'obligation pour les collectivités de délibérer sur la mise en place du CIA, conformément à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984<sup>196</sup>, la collectivité ayant la faculté toutefois de décider de ne pas verser ce complément de rémunération. L'instauration du CIA risque de rigidifier les charges incompressibles de personnel, l'IFSE ayant déjà figé les montants des anciennes primes qui, pour certaines, étaient modulées selon la manière de servir.

La chambre régionale rappelle à la commune qu'elle doit parachever la mise en place du RIFSEEP en complétant les fiches de poste avec la mention des groupes fonctionnels de rattachement et en instaurant un CIA, ce dont l'ordonnateur doit prendre note. Il ajoute que « *la mention du groupe fonctionnel fera l'objet d'un travail progressif de mise à jour des fiches de poste sur l'année 2022/2023* » et que « *la démarche de mise en place du complément indemnitaire annuel (CIA) est quant à elle à l'étude et fera l'objet de discussion avec les partenaires sociaux en 2023* ».

**Recommandation n° 5. : Parachever la mise en place du RIFSEEP en complétant les fiches de poste avec la mention des groupes fonctionnels de rattachement et en instaurant le complément indemnitaire annuel (CIA), dans le respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur.**

## 6.5.2 Les dispositifs exclus du RIFSEEP

### 6.5.2.1 Le régime indemnitaire de la police municipale

En raison de la spécificité des fonctions exercées et de l'absence de corps assurant des missions équivalentes dans la fonction publique de l'État, le régime indemnitaire des agents relevant des cadres d'emplois de la filière « police municipale » a fait l'objet d'une construction juridique autonome résultant de l'article 68 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire et par dérogation à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée.

En mars 2019, les agents de la police municipale ont bénéficié d'une augmentation de leur régime indemnitaire avec l'augmentation du taux d'indemnités d'administration et de technicité (IAT) de 3 à 5,5 points.

Par ailleurs, le 23 juillet 2020, le conseil municipal a étendu l'attribution de l'IAT à l'ensemble des agents du cadre d'emploi des chefs de service de police municipale.

### 6.5.2.2 Les avantages collectivement acquis

L'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, dans sa version applicable à compter du 17 décembre 1996, prévoit un dispositif de maintien des « *avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi au profit de*

---

<sup>196</sup> « [...] Lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État [...] ».

*l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement* ». Ces avantages peuvent être maintenus en complément du régime indemnitaire, à la double condition d'avoir été institués avant le 27 janvier 1984 et d'avoir été pris en compte dans le budget de la collectivité.

L'indemnité de départ à la retraite attribuée au personnel par l'intermédiaire du comité d'action sociale de Bayonne a été réintégrée dans le budget principal par délibération du 13 mars 1997. Néanmoins, cette délibération ne précise ni le montant ni les conditions d'attribution de cette indemnité. La collectivité n'a pas été en mesure de transmettre de délibération du conseil municipal entérinant sa création et s'appuie ainsi sur le règlement intérieur du comité d'action sociale de 1981, qui en explicite les modalités d'octroi. La commune a précisé que le montant de cette indemnité n'a jamais été modifié depuis 1991 (12 000 francs soit 1 829,39 € pour 37 ans ½ de service), et qu'elle est versée à tous les agents en activité au moment de leur départ à la retraite, au prorata des années de service. En 2020, 22 personnes en ont bénéficié pour un montant total de 30 912 €.

Si cette prime a bien été prise en compte dans le budget de la collectivité, la chambre régionale des comptes observe qu'aucun des documents transmis, notamment la copie du règlement intérieur du comité d'action sociale de l'année 1981 mentionnant l'octroi de cette prime, ne permet d'attester la volonté de l'organe délibérant d'octroyer ladite prime. Le règlement du comité d'action sociale ne pouvant en tenir lieu, la prime apparaît comme étant dépourvue de base juridique et ne peut plus continuer à être versée.

#### 6.5.2.3 Le versement d'indemnités non cumulables avec le RIFSEEP

La commune verse également à ses agents diverses indemnités qui, bien, que disposant de base légale, ne figurent pas dans la liste des indemnités cumulables avec le RIFSEEP<sup>197</sup>, à savoir :

- l'indemnité de chaussures et petit équipement (ICPE), instaurée par délibération du 31 mai 1972. En 2020, 313 personnes ont perçu, au mois de février, une indemnité de 32,74 €, montant conforme aux textes en vigueur<sup>198</sup>, pour un total de 10 247 €. La collectivité a indiqué que cette indemnité était versée aux agents qui ne bénéficiaient pas de dotation vestimentaire, ce qui ne correspond pas à l'objet de cette indemnité, réservée aux agents qui accomplissent un travail entraînant une usure anormalement rapide des chaussures et de l'équipement ;
- l'indemnité pour utilisation de langues étrangères, mise en place par délibération du 11 octobre 2001. Le décret n° 74-39 du 18 janvier 1974 et l'arrêté du 6 août 1996 prévoient trois conditions pour en bénéficier. Outre, la délibération de l'organe délibérant, il convient d'avoir été reçu avec succès à l'examen d'aptitude dont les conditions sont fixées par la collectivité et d'être affecté aux guichets d'accueil du public et occuper des fonctions nécessitant l'utilisation de langues étrangères. En 2020, 86 personnes ont perçu cette indemnité, « *facilitant l'exécution du service* »<sup>199</sup>, représentant un montant total de 20 016 €.

---

<sup>197</sup> Limitativement énumérées par l'arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

<sup>198</sup> Décret n° 60-1302 du 5 décembre 1960 modifié, décret n° 74 -720 du 14 août 1974 modifié et arrêté du 31 décembre 1999.

<sup>199</sup> Ce qui correspond au groupe 2, le groupe 1 (43,30 €) est réservé aux personnes utilisant en permanence une langue étrangère.

Les montants versés mensuellement<sup>200</sup> respectent les plafonds définis par l'arrêté précité. La commune a indiqué que tous les agents bénéficiaires avaient réussi un examen organisé par le centre de gestion. La chambre régionale des comptes en prend note mais s'interroge sur les fonctions occupées par ces agents, l'usage de langue étrangère ne semblant pas toujours justifié par leurs fonctions (jardinier botaniste, chargé administratif et financier à la police municipale, agent technique hygiène et sécurité par exemple)<sup>201</sup>.

L'ordonnateur en réponse, indique que la prime de langue étrangère sera intégrée au RIFSEEP, mais considère que rien ne s'oppose au cumul de l'ICPE avec le RIFSEEP. La chambre régionale des comptes ne souscrit pas à cette analyse, l'ICPE ayant été créée avant l'instauration du RIFSEEP, ce dernier se substituant à la quasi-totalité des primes existantes. La commune doit donc mettre un terme au versement de primes non cumulables avec le RIFSEEP, ou encore irrégulières.

**Recommandation n° 6. : Délibérer pour sécuriser le régime indemnitaire des agents en mettant un terme au versement, irrégulier ou juridiquement fragile, des indemnités de chaussures et de petit équipement, d'utilisation des langues étrangères ainsi que la prime de départ en retraite, que le RIFSEEP a vocation à intégrer.**

### 6.5.3 Le paiement des indemnités horaires de travail supplémentaire (IHTS)

En application de l'article 4 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, sont considérées comme heures supplémentaires, les heures effectuées en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail<sup>202</sup>. Ces heures peuvent donner lieu à des jours de repos ou être indemnisées (IHTS). Tous les agents des catégories C et B peuvent prétendre au versement d'IHTS, dès lors que l'assemblée délibérante a fixé la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, y ouvrent droit et que les agents ont effectivement été amenés à dépasser le temps de travail prévu par leur cycle de travail<sup>203</sup>.

Le conseil municipal a adopté une délibération le 24 juillet 2003, qui liste les cadres d'emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. Par délibération du 19 décembre 2008, la possibilité de bénéficier d'IHTS a été étendue à l'ensemble des agents de catégorie B<sup>204</sup>, alors que cette indemnité était précédemment réservée aux agents dont l'indice était inférieur à 380, sans viser toutefois précisément les emplois concernés, la seule désignation des grades concernés et des indices bruts ne pouvant tenir lieu de liste d'emplois<sup>205</sup>.

Les DOB 2017 et 2018 fixaient un plafond maximum d'heures supplémentaires et complémentaires indemnisées à 19 000 heures. Ce seuil a toujours été dépassé, sauf en 2020 en raison de la crise sanitaire. Le nombre d'heures indemnisées a ainsi représenté, en 2018,

<sup>200</sup> 13,69 € pour l'utilisation d'une langue étrangère (allemand, anglais, espagnol ou italien), 27,38€ pour l'utilisation de deux langues ou 9,23 € pour les autres langues.

<sup>201</sup> L'indemnité pour utilisation de langue étrangère s'apparente à une prime attachée à la fonction occupée.

<sup>202</sup> Pour un travail à temps partiel, on parle d'heures complémentaires.

<sup>203</sup> 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.

<sup>204</sup> Comme l'autorise le décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007.

<sup>205</sup> Cour des comptes *appel n° 72851 du 10 décembre 2015, commune de Théoule*, Cour des comptes *appel n° S2019-2268 du 26 décembre 2019, commune de Commentry*.

30 918 heures donnant lieu à un versement de 607 478 € et a été supérieur, en 2019, à celui de la moyenne des communes de la région de plus de 40 000 habitants (27 969 heures contre 25 728)<sup>206</sup>.

**Tableau n° 47 : Évolution des heures supplémentaires et complémentaires indemnisées – en €**

	2017	2018	2019	2020
<i>Nombre d'heures supplémentaires</i>	19 315,66	21 919,25	21 716,74	16 955,65
<i>Nombre d'heures complémentaires</i>	8 481,84	8 999,31	6 252,01	6 357,17
<b>Total nombre d'heures indemnisées</b>	<b>27 797,50</b>	<b>30 918,56</b>	<b>27 968,75</b>	<b>23 312,82</b>
<i>Nombre d'agents concernés</i>	433	362	370	289
<b>Montant versé IHTS</b>	<b>525 101</b>	<b>607 478</b>	<b>569 179</b>	<b>445 491</b>

Source : Fichiers dématérialisés de la paie transmis par le comptable

La chambre régionale des comptes a relevé que si le nombre d'heures indemnisées figurant sur le bilan social de l'année 2019 est identique aux données issues des fichiers dématérialisés de la paie, tel n'est pas le cas du montant des IHTS versées, qui s'établit, d'après ces deux sources d'information, respectivement à 540 K€ et 569 K€. La chambre régionale des comptes invite la ville à harmoniser ses données.

La ville préconisant la récupération des heures supplémentaires, plutôt que leur paiement, la chambre régionale des comptes invite la ville à faire figurer au ROB, outre le nombre d'heures indemnisées, le nombre d'heures récupérées, cette information essentielle étant absente. L'ordonnateur indique que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, la collectivité demande à chaque service de saisir dans le logiciel de gestion du temps les heures supplémentaires à payer ou à récupérer. Il estime ainsi être en mesure de dresser un bilan pour chaque exercice budgétaire.

#### 6.5.4 La nouvelle bonification indiciaire

La commune verse la nouvelle bonification indiciaire (NBI) à un tiers de ses agents fonctionnaires. Leur nombre a été en légère progression sur la période examinée, alors même que le nombre de fonctionnaires n'a pas évolué. Toutefois, à compter de mai 2021, le nombre de bénéficiaires (266) a diminué en raison de l'arrêt du versement d'une NBI de huit points à une trentaine de policiers municipaux, ce versement étant réalisé sans base juridique.

La ville a transmis la liste des agents bénéficiant de la NBI comportant les motifs afférents. La chambre régionale des comptes n'a pas relevé d'anomalie. Au 27 septembre 2021, 261 agents bénéficiaient d'une NBI, dont 110 agents intervenant dans les quartiers prioritaires de la ville<sup>207</sup>. Les agents de catégorie C représentent la majorité des bénéficiaires (193 agents au 27 septembre 2021).

<sup>206</sup> Observatoire régional de l'emploi et de la fonction publique territoriale de Nouvelle-Aquitaine, *Synthèse du bilan social 2019 de Nouvelle-Aquitaine*, émanation des centres de gestion départementaux de la région.

<sup>207</sup> Quartiers prioritaires : Hauts de Sainte-Croix et Maubec-Citadelle, en application du décret n° 2006-780 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible.

**Tableau n° 48 : Évolution de la NBI – en €**

	2017	2018	2019	2020
<i>Montant versé</i>	204 313	204 992	208 443	211 615
<i>Agents concernés au 31/12</i>	283	289	289	295
<i>% d'agents fonctionnaires concernés</i>	33	35	35	36

Source : Fichiers dématérialisés de la paie transmis par le comptable

### 6.5.5 Les avantages en nature

#### *Véhicules de fonction et de service*

Le directeur général des services (DGS) dispose d'un véhicule de fonction, le maire de la ville dispose d'un véhicule de service et une quarantaine d'agents<sup>208</sup> ont été attributaires, nominativement d'un véhicule de service, dont 21 avec remisage à domicile.

L'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, en vigueur depuis le 13 octobre 2013, prévoit que les communes délibèrent annuellement sur la mise à disposition de véhicules aux élus et aux agents « lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie ».

Conformément à l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes<sup>209</sup>, un véhicule peut être attribué au DGS de la ville de Bayonne. L'octroi du véhicule de fonction a été formalisé par un simple courrier du 27 décembre 2018 adressé au DGS. L'avantage en nature a été valorisé conformément au barème de l'URSSAF, à savoir 12 % de la valeur d'achat TTC du véhicule.

Auparavant, à compter de décembre 2012, le DGS s'était vu attribuer un véhicule de service avec remisage à domicile. Il s'était engagé, par courrier, à n'utiliser le véhicule, en dehors de son activité professionnelle, que pour les seuls trajets domicile-travail et à restituer le véhicule pendant ses congés. Les agents bénéficiaires d'un véhicule de service avec remisage à domicile ont tous signé une lettre d'engagement similaire à celle signée précédemment par le DGS, qui a bénéficié, à compter de décembre 2018, d'un véhicule de fonction<sup>210</sup>. La chambre régionale des comptes observe que le conseil municipal n'a pas délibéré sur la mise à disposition des véhicules à ses agents et qu'il n'a pas non plus justifié l'octroi de cet avantage pour les bénéficiaires, autres que le DGS, contrairement aux dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 précité. Par ailleurs, Bayonne n'a pas élaboré de règlement encadrant l'utilisation des véhicules de service avec remisage à domicile. La chambre invite dès lors la collectivité à délibérer et à rédiger le règlement précité dans les meilleurs délais.

<sup>208</sup> Liste des véhicules de service au 1<sup>er</sup> octobre 2021.

<sup>209</sup> « Un logement de fonction et un véhicule peuvent être attribués par nécessité absolue de service aux agents occupant l'un des emplois fonctionnels d'un département ou d'une région ou de directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants ».

<sup>210</sup> Conformément à l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes.

### **Matériel informatique**

Ce même article dispose par ailleurs que « [t]out autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage ». Pour la commune, l'usage d'une tablette par les élus et la souscription de l'abonnement 4G afférent sont conditionnés par la signature, par le bénéficiaire, d'une « convention et charte pour l'usage de tablettes numériques dans le cadre de la dématérialisation » et d'une attestation de remise de matériel, document précisant que le matériel est mis à disposition pendant la durée du mandat. La mise à disposition de l'équipement n'a pas été approuvée par le conseil municipal, mais simplement mentionnée dans le règlement intérieur. Concernant les agents, aucun avantage en nature pour la mise à disposition d'outil issus des nouvelles technologies de l'information et de la communication n'est déclaré. La chambre régionale des comptes rappelle qu'en application de l'article n° 4 de l'arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale, lorsque, dans le cadre de son activité professionnelle, l'agent peut en faire un usage privé, « l'avantage en nature constitué par son utilisation privée est évalué, sur option de l'employeur, sur la base des dépenses réellement engagées ou sur la base d'un forfait annuel estimé à 10 % de son coût d'achat ou, le cas échéant, de l'abonnement, toutes taxes comprises ».

### **Logements de fonction**

Au 1<sup>er</sup> juillet 2021, d'après l'analyse des fiches de paie, 26 agents bénéficiaient d'un logement accordé par nécessité absolue de service.

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, a modifié le régime applicable aux logements de fonction. L'article R. 2124-71 du code de la propriété des personnes publiques (CG3P), dispose ainsi, depuis le 11 mai 2012, que « [l]e bénéficiaire d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte supporte l'ensemble des réparations locatives et des charges locatives afférentes au logement qu'il occupe, déterminées conformément à la législation relative aux loyers des locaux à usage d'habitation, ainsi que les impôts ou taxes qui sont liés à l'occupation des locaux. Il souscrit une assurance contre les risques dont il doit répondre en qualité d'occupant ». La nature des réparations et des charges est précisée par les listes annexées aux décrets n° 87-712 et n° 87-713 du 26 août 1987, et comportent notamment l'eau, le gaz, l'électricité et le chauffage. La ville disposait jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2016, en application de l'article 9 du décret précité, pour se mettre en conformité avec les textes. La chambre régionale des comptes observe que tel n'est pas le cas, certains agents bénéficiant d'avantages en nature indus.

L'examen des arrêtés nominatifs montre qu'ils n'ont pas tous été revus. En effet, de nombreux arrêtés, anciens, ne prévoient pas le remboursement des fluides, le paiement des taxes relatives à l'occupation des locaux, la prise en charge des réparations locatives, ou encore la souscription d'une assurance contre les risques. Certains arrêtés mentionnent encore la prise en charge des fluides par la collectivité, ou encore le versement d'une indemnité compensatrice, instaurée par délibération du 13 octobre 1967.

Interrogée sur le paiement des fluides par les agents, la collectivité a expliqué que si les logements disposent de compteurs individuels pour le chauffage et la production d'eau chaude par le gaz, en revanche, ils ne disposent pas tous de compteurs électriques individualisés. La ville n'a pas été en mesure de préciser quels étaient les logements concernés indiquant que le recensement précis, qui a été demandé aux services techniques, pouvait prendre du temps, la

situation étant par ailleurs en évolution constante, les compteurs individuels étant installés dans les logements au fur et à mesure des travaux dans les conciergeries<sup>211</sup>.

La délibération du 16 février 2017 prévoit que soient mentionnés dans les arrêtés, la localisation, la consistance, la superficie des locaux, le nombre et la qualité des personnes à charge de l'occupant ainsi que les conditions financières. Seuls quelques arrêtés respectent ces stipulations. Certaines de ces indications sont cependant nécessaires à la valorisation de l'avantage en nature notamment la consistance du logement, la ville ayant opté pour une valorisation au forfait s'appuyant sur la rémunération de l'agent et le nombre de pièces du logement<sup>212</sup>.

L'examen de quelques bulletins de salaire de 2021 n'a pas révélé d'anomalie quant au calcul de l'avantage en nature. Par ailleurs, la ville n'a pas versé, pendant la période examinée, d'indemnité compensatrice. Toutefois la chambre régionale des comptes, après consultation des grands livres de 2020, n'a pas trouvé trace du remboursement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères par les agents, taxe dont ils doivent obligatoirement s'acquitter en application des textes.

La commune doit donc procéder à la mise à jour des arrêtés, afin qu'ils mentionnent les informations prévues par la délibération du 16 février 2017 et les stipulations conformes au décret n° 2012-752 du 9 mai 2012.

**Recommandation n° 6. : Procéder à la mise à jour et à la régularisation des arrêtés relatifs à l'attribution des logements de fonctions, afin qu'ils mentionnent la localisation, la consistance, la superficie des locaux, le nombre et la qualité des personnes à charge de l'occupant ainsi que les conditions financières conformément à la délibération du 16 février 2017 et aux dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.**

---

<sup>211</sup> Réponses du 29 et du 30 septembre 2021.

<sup>212</sup> L'URSSAF prévoit une valorisation forfaitaire, selon un barème mis à jour chaque année, ou selon la valeur locative du bien. Pour les logements attribués pour NAS, un abattement de 30 % s'applique.

## ANNEXES

Annexe n° 1. Poids démographique et sièges au sein de la CAPB .....	101
Annexe n° 2. Délibérations sur l'évolution du projet du musée Bonnat-Helleu.....	108
Annexe n° 3. Plan de financement de l'opération Bonnat-Helleu .....	109
Annexe n° 4. Évolution du coût des travaux de rénovation du musée Bonnat-Helleu .....	110
Annexe n° 5. Prix de l'eau potable et de l'assainissement pour la ville de Bayonne .....	111



Accusé de réception en préfecture  
064-216401026-20220721-22\_05036-DE  
Date de réception préfecture : 26/07/2022

## Annexe n° 1. Poids démographique et sièges au sein de la CAPB

Pôles territoriaux	Villes	Population municipale au 01/01/2019	% de la pop 2019 de la CAPB	Population municipale au 01/01/2020	% de la pop 2020 de la CAPB	Population municipale au 01/01/2021	% de la pop 2021 de la CAPB	Nb de sièges	% des sièges de la CAPB	Siège / habitant 2021	Ecart en points entre poids démographique 2021 en % / sièges en %
Côte Basque Adour	Anglet	38 663	12,62	38 929	12,59	39 604	12,68	17	7,33	2 330	- 5,35
	Bayonne	50 589	16,52	51 228	16,57	51 411	16,46	22	9,48	2 337	- 6,98
	Biarritz	24 777	8,09	25 404	8,22	25 532	8,17	11	4,74	2 321	- 3,43
	Bidart	6 597	2,15	6 811	2,20	6 892	2,21	2	0,86	3 446	- 1,34
	Boucau	8 200	2,68	8 350	2,70	8 489	2,72	3	1,29	2 830	- 1,42
	<b>Sous/total</b>	<b>128 826</b>	<b>42,06</b>	<b>130 722</b>	<b>42,28</b>	<b>131 928</b>	<b>42,24</b>	<b>55</b>	<b>23,71</b>	<b>2 399</b>	<b>-18,53</b>
Sud Pays Basque	Ahetze	2 111	0,69	2 158	0,70	2 114	0,68	1	0,43	2 114	- 0,25
	Ainhoa	671	0,22	672	0,22	671	0,21	1	0,43	671	0,22
	Arbonne	2 164	0,71	2 223	0,72	2 283	0,73	1	0,43	2 283	- 0,30
	Ascaïn	4 213	1,38	4 194	1,36	4 209	1,35	1	0,43	4 209	- 0,92
	Biriatou	1 221	0,40	1 222	0,40	1 224	0,39	1	0,43	1 224	0,04
	Ciboure	6 297	2,06	6 251	2,02	6 220	1,99	2	0,86	3 110	- 1,13
	Guéthary	1 311	0,43	1 320	0,43	1 329	0,43	1	0,43	1 329	0,01
	Hendaye	16 599	5,42	16 484	5,33	16 805	5,38	7	3,02	2 401	- 2,36
	Saint-Pée-Sur-Nivelle	6 721	2,19	6 849	2,22	6 888	2,21	3	1,29	2 296	- 0,91
	Saint-Jean-De-Luz	14 057	4,59	14 093	4,56	14 198	4,55	6	2,59	2 366	- 1,96
	Sare	2 642	0,86	2 651	0,86	2 670	0,85	1	0,43	2 670	- 0,42
	Urrugne	9 995	3,26	10 317	3,34	10 432	3,34	4	1,72	2 608	- 1,62
	<b>Sous/total</b>	<b>68 002</b>	<b>22,20</b>	<b>68 434</b>	<b>22,13</b>	<b>69 043</b>	<b>22,10</b>	<b>29</b>	<b>12,50</b>	<b>2 381</b>	<b>- 9,60</b>
	Errobi	Arcangues	3 147	1,03	3 160	1,02	3 188	1,02	1	0,43	3 188
Bassussary		3 074	1,00	3 126	1,01	3 179	1,02	1	0,43	3 179	- 0,59

	Cambo-les-bains	6 629	2,16	6 551	2,12	6 609	2,12	2	0,86	3 305	- 1,25
	Espelette	2 061	0,67	2 024	0,65	1 987	0,64	1	0,43	1 987	- 0,21
	Halsou	585	0,19	595	0,19	612	0,20	1	0,43	612	0,24
	Itxassou	2 082	0,68	2 133	0,69	2 184	0,70	1	0,43	2 184	- 0,27
	Jatxou	1 142	0,37	1 154	0,37	1 161	0,37	1	0,43	1 161	0,06
	Larressore	1 980	0,65	2 053	0,66	2 098	0,67	1	0,43	2 098	- 0,24
	Louhossoa	904	0,30	887	0,29	869	0,28	1	0,43	869	0,15
	Souraïde	1 396	0,46	1 400	0,45	1 407	0,45	1	0,43	1 407	- 0,02
	Ustaritz	6 826	2,23	6 822	2,21	6 818	2,18	3	1,29	2 273	-0,89
	<b>Sous/total</b>	<b>29 826</b>	<b>9,74</b>	<b>29 905</b>	<b>9,67</b>	<b>30 112</b>	<b>9,64</b>	<b>14</b>	<b>6,03</b>	<b>2 151</b>	<b>- 3,61</b>
<b>Nive Adour</b>	Lahonce	2 346	0,77	2 418	0,78	2 462	0,79	1	0,43	2 462	- 0,36
	Mouguerre	5 013	1,64	5 108	1,65	5 201	1,67	2	0,86	2 601	-0,80
	Saint-Pierre-d'Irube	4 835	1,58	4 844	1,57	5 167	1,65	2	0,86	2 584	- 0,79
	Urcuit	2 420	0,79	2 492	0,81	2 606	0,83	1	0,43	2 606	- 0,40
	Urt	2 269	0,74	2 301	0,74	2 316	0,74	1	0,43	2 316	- 0,31
	Villefranque	2 596	0,85	2 671	0,86	2 747	0,88	1	0,43	2 747	- 0,45
	<b>Sous/total</b>	<b>19 479</b>	<b>6,36</b>	<b>19 834</b>	<b>6,41</b>	<b>20 499</b>	<b>6,56</b>	<b>8</b>	<b>3,45</b>	<b>2 562</b>	<b>- 3,11</b>
<b>Pays d'Hasparren</b>	Ayherre	1 035	0,34	1 042	0,34	1 068	0,34	1	0,43	1 068	0,09
	Bonloc	366	0,12	366	0,12	366	0,12	1	0,43	366	0,31
	Brisous	2 732	0,89	2 806	0,91	2 879	0,92	1	0,43	2 879	- 0,49
	Hasparren	6 757	2,21	6 879	2,22	7 173	2,30	3	1,29	2 391	- 1,00
	Hélette	717	0,23	717	0,23	724	0,23	1	0,43	724	0,20
	Isturits	519	0,17	518	0,17	518	0,17	1	0,43	518	0,27
	La Bastide-Clairance	985	0,32	979	0,32	970	0,31	1	0,43	970	0,12
	Macaye	569	0,19	587	0,19	585	0,19	1	0,43	585	0,24
	Mendionde	844	0,28	844	0,27	845	0,27	1	0,43	845	0,16
	Saint-Esteben	416	0,14	411	0,13	409	0,13	1	0,43	409	0,30
Saint-Martin-d'Arberoue	317	0,10	315	0,10	324	0,10	1	0,43	324	0,33	

	<b>Sous/total</b>	<b>15 257</b>	<b>4,98</b>	<b>15 464</b>	<b>5,00</b>	<b>15 861</b>	<b>5,08</b>	<b>13</b>	<b>5,60</b>	<b>1 220</b>	<b>0,53</b>
<b>Soule-Xiberoa</b>	Ainharp	144	0,05	141	0,05	139	0,04	1	0,43	139	0,39
	Alçay-Alçabéhéty-Sunharette	226	0,07	226	0,07	220	0,07	1	0,43	220	0,36
	Alos-Sisbas-Abense	315	0,10	319	0,10	323	0,10	1	0,43	323	0,33
	Arrast-Larrebieu	94	0,03	95	0,03	95	0,03	1	0,43	95	0,40
	Aussurucq	246	0,08	245	0,08	242	0,08	1	0,43	242	0,35
	Barcus	648	0,21	642	0,21	636	0,20	1	0,43	636	0,23
	Berrogain-Laruns	164	0,05	161	0,05	159	0,05	1	0,43	159	0,38
	Camou-Cihigue	99	0,03	101	0,03	101	0,03	1	0,43	101	0,40
	Charrite-De-Bas	275	0,09	268	0,09	261	0,08	1	0,43	261	0,35
	Chéraute	1 099	0,36	1 089	0,35	1 085	0,35	1	0,43	1 085	0,08
	Espès-Undurein	506	0,17	495	0,16	493	0,16	1	0,43	493	0,27
	Etchebar	72	0,02	73	0,02	74	0,02	1	0,43	74	0,41
	Garindein	503	0,16	500	0,16	499	0,16	1	0,43	499	0,27
	Gotein-Libarrenx	478	0,16	477	0,15	475	0,15	1	0,43	475	0,28
	Haux	80	0,03	82	0,03	84	0,03	1	0,43	84	0,40
	Idaux-Mendy	266	0,09	270	0,09	275	0,09	1	0,43	275	0,34
	Lacary-Arhan-Charitte-De-Haut	129	0,04	130	0,04	130	0,04	1	0,43	130	0,39
	Laguinge-Restoue	166	0,05	158	0,05	157	0,05	1	0,43	157	0,38
	Larrau	197	0,06	197	0,06	197	0,06	1	0,43	197	0,37
	L'Hôpital-Saint-Blaise	74	0,02	69	0,02	65	0,02	1	0,43	65	0,41
Lichans-Sunhar	81	0,03	81	0,03	83	0,03	1	0,43	83	0,40	
Lichos	136	0,04	135	0,04	134	0,04	1	0,43	134	0,39	
Licq-Athérey	209	0,07	207	0,07	204	0,07	1	0,43	204	0,37	
Mauléon-Licharre	2 974	0,97	2 954	0,96	2 950	0,94	1	0,43	2 950	- 0,51	
Menditte	196	0,06	200	0,06	200	0,06	1	0,43	200	0,37	

	Moncayolle-Larrory-Mendibieu	317	0,10	314	0,10	309	0,10	1	0,43	309	0,33
	Montory	301	0,10	306	0,10	310	0,10	1	0,43	310	0,33
	Musculdy	237	0,08	236	0,08	237	0,08	1	0,43	237	0,36
	Ordarp	521	0,17	527	0,17	534	0,17	1	0,43	534	0,26
	Ossas-Suhare	89	0,03	84	0,03	85	0,03	1	0,43	85	0,40
	Roquiague	117	0,04	119	0,04	124	0,04	1	0,43	124	0,39
	Sainte-Engrâce	192	0,06	193	0,06	193	0,06	1	0,43	193	0,37
	Saugis-Saint-Etienne	161	0,05	165	0,05	170	0,05	1	0,43	170	0,38
	Tardets-Sorholus	551	0,18	541	0,17	551	0,18	1	0,43	551	0,25
	Trois-Ville	135	0,04	131	0,04	129	0,04	1	0,43	129	0,39
	Viodos-Abense-De-Bas	718	0,23	712	0,23	720	0,23	1	0,43	720	0,20
	<b>Sous/total</b>	<b>12 716</b>	<b>4,15</b>	<b>12 643</b>	<b>4,09</b>	<b>12 643</b>	<b>4,05</b>	<b>36</b>	<b>15,52</b>	<b>351</b>	<b>11,47</b>
<b>Garazi-Baigorri</b>	Ahaxe-Alciette-Bascassan	274	0,09	274	0,09	274	0,09	1	0,43	274	0,34
	Aincille	111	0,04	112	0,04	112	0,04	1	0,43	112	0,40
	Ainhice-Mongelos	171	0,06	173	0,06	173	0,06	1	0,43	173	0,38
	Aldudes	317	0,10	322	0,10	322	0,10	1	0,43	322	0,33
	Anhaux	393	0,13	387	0,13	387	0,12	1	0,43	387	0,31
	Arnéguy	236	0,08	238	0,08	238	0,08	1	0,43	238	0,35
	Ascarat	318	0,10	321	0,10	321	0,10	1	0,43	321	0,33
	Banca	341	0,11	346	0,11	346	0,11	1	0,43	346	0,32
	Béhorléguy	74	0,02	74	0,02	74	0,02	1	0,43	74	0,41
	Bidarray	686	0,22	677	0,22	677	0,22	1	0,43	677	0,21
	Bussunarits-Sarrasquette	203	0,07	205	0,07	205	0,07	1	0,43	205	0,37
	Bustince-Irberry	89	0,03	96	0,03	96	0,03	1	0,43	96	0,40
	Caro	199	0,06	204	0,07	204	0,07	1	0,43	204	0,37
	Estérençuby	354	0,12	345	0,11	345	0,11	1	0,43	345	0,32
	Gamarthe	122	0,04	126	0,04	126	0,04	1	0,43	126	0,39

	Irouleguy	367	0,12	363	0,12	363	0,12	1	0,43	363	0,31
	Ispoure	673	0,22	673	0,22	673	0,22	1	0,43	673	0,22
	Jaxu	205	0,07	202	0,07	202	0,06	1	0,43	202	0,37
	Lacarre	177	0,06	174	0,06	174	0,06	1	0,43	174	0,38
	Lasse	329	0,11	333	0,11	333	0,11	1	0,43	333	0,32
	Lecumberry	171	0,06	172	0,06	172	0,06	1	0,43	172	0,38
	Mendive	164	0,05	164	0,05	164	0,05	1	0,43	164	0,38
	Ossès	845	0,28	835	0,27	835	0,27	1	0,43	835	0,16
	Saint-Etienne-de-Baïgorry	1 487	0,49	1 477	0,48	1 477	0,47	1	0,43	1 477	- 0,04
	Saint-Jean-Le-Vieux	852	0,28	849	0,27	849	0,27	1	0,43	849	0,16
	Saint-Jean-Pied-De-Port	1 586	0,52	1 587	0,51	1 587	0,51	1	0,43	1 587	- 0,08
	Saint Martin d'Arrossa	537	0,18	537	0,17	537	0,17	1	0,43	537	0,26
	Saint-Michel	292	0,10	295	0,10	295	0,09	1	0,43	295	0,34
	Uhart-Cize	808	0,26	806	0,26	806	0,26	1	0,43	806	0,17
	Urepel	288	0,09	284	0,09	284	0,09	1	0,43	284	0,34
	<b>Sous/total</b>	<b>12 669</b>	<b>4,14</b>	<b>12 651</b>	<b>4,09</b>	<b>12 651</b>	<b>4,05</b>	<b>30</b>	<b>12,93</b>	<b>422</b>	<b>8,88</b>
Pays de Amikuze	Aïcirits-Camou-Suhast	672	0,22	670	0,22	669	0,21	1	0,43	669	0,22
	Amendeux Oneix	448	0,15	448	0,14	448	0,14	1	0,43	448	0,29
	Amorots-Succos	235	0,08	232	0,08	229	0,07	1	0,43	229	0,36
	Arbérats-Sillègue	264	0,09	257	0,08	277	0,09	1	0,43	277	0,34
	Arbouet-Sussaute	312	0,10	322	0,10	319	0,10	1	0,43	319	0,33
	Aroue-Ithorots-Olhaïby	244	0,08	240	0,08	236	0,08	1	0,43	236	0,36
	Arraute-Charrite	385	0,13	385	0,12	396	0,13	1	0,43	396	0,30
	Béguios	249	0,08	252	0,08	256	0,08	1	0,43	256	0,35
	Béhasque-Lapiste	502	0,16	507	0,16	515	0,16	1	0,43	515	0,27
	Beyrie-Sur-Joyeuse	514	0,17	510	0,16	521	0,17	1	0,43	521	0,26

	Domezain-Berraute	516	0,17	505	0,16	485	0,16	1	0,43	485	0,28
	Etcharry	125	0,04	130	0,04	135	0,04	1	0,43	135	0,39
	Gabat	245	0,08	256	0,08	267	0,09	1	0,43	267	0,35
	Garris	286	0,09	282	0,09	281	0,09	1	0,43	281	0,34
	Ilharre	156	0,05	152	0,05	149	0,05	1	0,43	149	0,38
	Labets-Biscay	158	0,05	160	0,05	159	0,05	1	0,43	159	0,38
	Larribar-Sorhapuru	190	0,06	188	0,06	186	0,06	1	0,43	186	0,37
	Lohitzun-Oyhercq	204	0,07	203	0,07	202	0,06	1	0,43	202	0,37
	Luxe-Sumberraute	402	0,13	404	0,13	406	0,13	1	0,43	406	0,30
	Masparraute	226	0,07	234	0,08	242	0,08	1	0,43	242	0,35
	Méharin	271	0,09	273	0,09	276	0,09	1	0,43	276	0,34
	Orègue	484	0,16	485	0,16	484	0,15	1	0,43	484	0,28
	Orsanco	109	0,04	110	0,04	113	0,04	1	0,43	113	0,39
	Osserain-Rivareyte	211	0,07	212	0,07	213	0,07	1	0,43	213	0,36
	Pagolle	269	0,09	261	0,08	260	0,08	1	0,43	260	0,35
	Saint-Palais	1 842	0,60	1 838	0,59	1 840	0,59	1	0,43	1 840	- 0,16
	Uhart-Mixe	206	0,07	210	0,07	210	0,07	1	0,43	210	0,36
	<b>Sous/total</b>	<b>9 725</b>	<b>3,17</b>	<b>9 726</b>	<b>3,15</b>	<b>9 774</b>	<b>3,13</b>	<b>27</b>	<b>11,64</b>	<b>362</b>	<b>8,51</b>
<b>Pays de Bidache</b>	Arancou	156	0,05	162	0,05	168	0,05	1	0,43	168	0,38
	Bardos	1 828	0,60	1 828	0,59	1 828	0,59	1	0,43	1 828	-0,15
	Bergouey-Viellenave	117	0,04	116	0,04	116	0,04	1	0,43	116	0,39
	Bidache	1 370	0,45	1 370	0,44	1 364	0,44	1	0,43	1 364	- 0,01
	Came	956	0,31	978	0,32	981	0,31	1	0,43	981	0,12
	Guiche	961	0,31	970	0,31	979	0,31	1	0,43	979	0,12
	Sames	704	0,23	699	0,23	703	0,23	1	0,43	703	0,21
	<b>Sous/total</b>	<b>6 092</b>	<b>1,99</b>	<b>6 123</b>	<b>1,98</b>	<b>6 139</b>	<b>1,97</b>	<b>7</b>	<b>3,02</b>	<b>877</b>	<b>1,05</b>
<b>Iholdi-Oztibarre</b>	Armentarits	408	0,13	405	0,13	402	0,13	1	0,43	402	0,30

Arhansus	73	0,02	74	0,02	74	0,02	1	0,43	74	0,41
Bunus	131	0,04	127	0,04	129	0,04	1	0,43	129	0,39
Hosta	81	0,03	80	0,03	87	0,03	1	0,43	87	0,40
Ibarrolle	85	0,03	82	0,03	79	0,03	1	0,43	79	0,41
Iholdy	555	0,18	549	0,18	545	0,17	1	0,43	545	0,26
Irrissarry	878	0,29	886	0,29	897	0,29	1	0,43	897	0,14
Juxue	211	0,07	209	0,07	208	0,07	1	0,43	208	0,36
Lantabat	290	0,09	284	0,09	279	0,09	1	0,43	279	0,34
Larceveau-Arros-Cibits	403	0,13	413	0,13	425	0,14	1	0,43	425	0,29
Ostabat-Asme	194	0,06	194	0,06	194	0,06	1	0,43	194	0,37
Saint-Juste-Ibarre	232	0,08	223	0,07	215	0,07	1	0,43	215	0,36
Suhescun	173	0,06	173	0,06	172	0,06	1	0,43	172	0,38
<b>Sous/total</b>	<b>3 714</b>	<b>1,21</b>	<b>3 699</b>	<b>1,20</b>	<b>3 706</b>	<b>1,19</b>	<b>13</b>	<b>5,60</b>	<b>285</b>	<b>4,42</b>
<b>Total</b>	<b>306 306</b>	<b>100,00</b>	<b>309 201</b>	<b>100,00</b>	<b>312 356</b>	<b>100,00</b>	<b>232</b>	<b>100,00</b>	<b>1 346</b>	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine



## **Annexe n° 2. Délibérations sur l'évolution du projet du musée Bonnat-Helleu**

Délibération du 16 février 2016 : Extension\_et\_restructuration\_du\_musee\_Bonnat-Helleu\_-  
\_Diagnostic\_archeologie\_preventive\_-\_Convention\_avec\_1\_INRAP

Délibération du 7 juin 2016 : Renovation\_et\_extension\_du\_musee\_Bonnat-Helleu\_-  
\_Designation\_du\_laureat\_du\_concours\_et\_signature\_marche\_maitrise\_d\_oeuvre

Délibération du 20 octobre 2016 : Extension\_et\_restructuration\_du\_musee\_Bonnat-Helleu\_-  
\_Demande\_de\_subvention\_pour\_2016\_aupres\_de\_la\_Drac\_Nouvelle-Aquitaine

Délibération du 16 février 2017 : Extension\_et\_renovation\_du\_musee\_Bonnat-Helleu\_-  
\_Mission\_d\_assistance\_a\_maitrise\_d\_ouvrage\_-\_Protocole\_transactionnel

Délibération du 19 juillet 2017 : Extension\_restructuration\_du\_musee\_Bonnat-Helleu\_-  
\_Demande\_de\_subvention\_pour\_1\_annee\_2017\_aupres\_de\_la\_DRAC\_Nouvelle\_Aquitaine

Délibération du 14 décembre 2017 : Extension\_et\_restructuration\_du\_musee\_Bonnat-  
Helleu\_Convention\_CAPB

Délibération du 8 février 2018 : Renovation-extension\_du\_Musee\_Bonnat-Helleu\_-  
\_Approbation\_APD\_-\_avenant\_MO

Délibération du 19 juillet 2018 : Renovation\_extension\_Musee\_Bonnat-Helleu\_-  
\_Marche\_maitrise\_d\_oeuvre\_avec\_1\_equipe\_BLP\_-\_Modification\_repartition\_honoraire  
avenant 2

Délibération du 18 octobre 2018 : Renovation\_extension\_musee\_Bonnat-Helleu\_-  
\_Marche\_maitrise\_d\_oeuvre\_-\_Modification\_repartition\_honoraire\_avenant 3

Délibération du 18 juillet 2019 : Renovation\_et\_extension\_du\_musee\_Bonnat-Helleu\_-  
\_Marche\_maitrise\_oeuvre\_conclu\_avec\_equipe\_agence\_d\_architecte

Délibération du 23 juillet 2020 ; Rénovation et extension du Musée Bonnat-Helleu - Signature  
d'un rapport transactionnel

Délibération du 23 juillet 2020 : Extension restructuration musée Bonnat-Helleu musée  
Beaux-Arts de Bayonne - Avenant n1 convention CAPB

Délibération du 23 juillet 2020 : Extension restructuration musée Bonnat-Helleu musée  
Beaux-Arts de Bayonne - Avenant n1 convention CAPB

Délibération du 12 février 2021 : Musée Bonnat-Helleu - Rénovation et extension du musée  
Bonnat-Helleu, musée des Beaux-Arts de Bayonne – Signature des marchés de travaux pour  
les lots 03, 21 et 24

Délibération du 22 juillet 2021 ; Rénovation\_extension\_Musée\_Bonnat-Helleu\_-  
\_Conclusion\_marché\_de\_travaux\_Lot 2B

**Annexe n° 3. Plan de financement de l'opération Bonnat-Helleu**

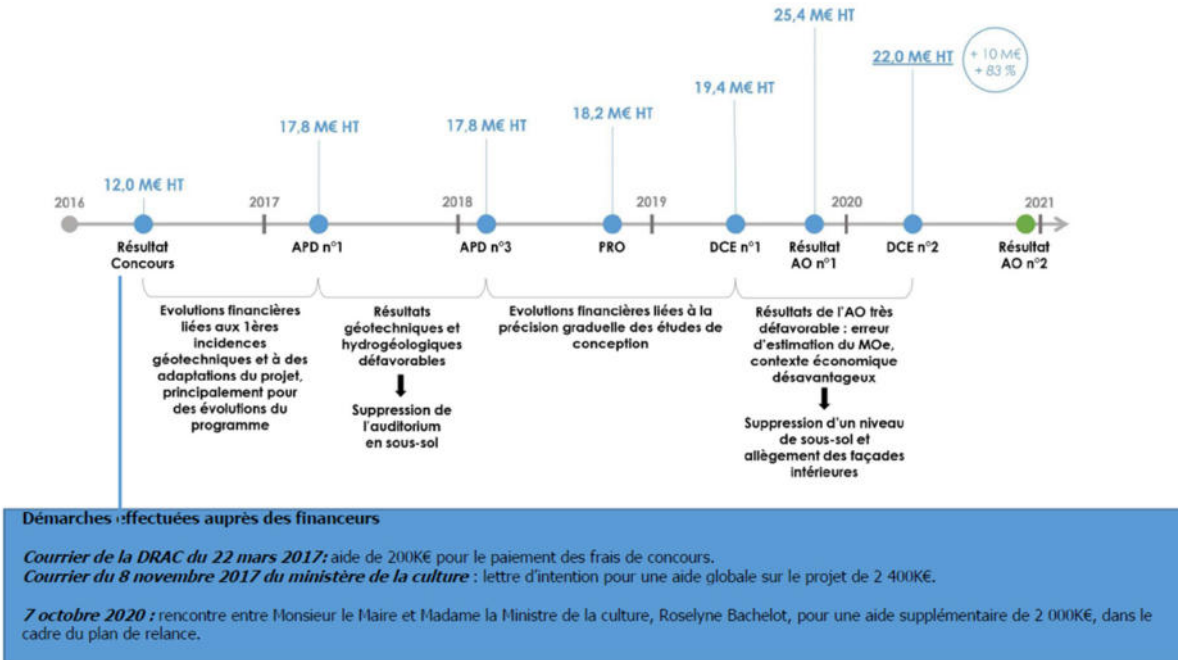
Dépenses	Phase DCE Montants HT	Recettes	HT	% projet Global
Indemnités de concours	200 000	CAPB	2 530 000	9,5%
Etudes préalables et diagnostic	245 695	ETAT (DSIL)	800 000	3,0%
<i>dont études géotechniques G4</i>	<i>105 000</i>			
Etudes de programmation	203 416	Dons/Mécénat	4 097 000	15,4%
Etude/MOE/SPS/Contrôle	2 383 000	CD 64	1 300 000	4,9%
<i>Montant MOE</i>	<i>2 225 898</i>			
<i>CT</i>	<i>85 042</i>			
<i>SPS</i>	<i>11 914</i>			
<i>OPC</i>	<i>59 900</i>			
Travaux	21 342 157	Région Nouvelle Aquitaine	1 500 000	
Gradins amovibles	84 949			
Mobiliers	815 900	Région Nouvelle Aquitaine*	1 269 757	10,4%
Divers et aléas	120 883	Etat ministère de la culture*	2 000 000	
Fouillage archéologique	1 204 000	Etat ministère de la culture	2 400 000	16,5%
		Commune	10 703 243	40,2%
<b>TOTAL Travaux architecturaux</b>	<b>26 600 000</b>	<b>TOTAL Travaux architecturaux</b>	<b>26 600 000</b>	<b>100%</b>

\*Non notifié

Source : ville de Bayonne

## Annexe n° 4. Évolution du coût des travaux de rénovation du musée Bonnat-Helleu

### 1. Chronologie des évolutions techniques et financières (coûts travaux et mobilier)



Source : ville de Bayonne

## Annexe n° 5. Prix de l'eau potable et de l'assainissement pour la ville de Bayonne

PRIX DE L'EAU A BAYONNE  
AU 01 JANVIER 2021

REDEVANCE EAU POTABLE			
<i>(Délibération du Conseil Municipal du 14/12/2017)</i>			
	HT	TVA 5,5%	TOTAL TTC
Part fixe annuelle pour un compteur de diamètre 15	42,23 €	2,32 €	44,55 €
Part variable par m3	1,1293 €	0,062 €	1,19 €
REDEVANCE PRELEVEMENT			
<i>(Délibération du CA Agence de l'Eau Adour Garonne du 19/09/2018)</i>			
	HT	TVA 5,5%	TOTAL TTC
Le m3	0,4440 €	0,003	0,050 €
REDEVANCE POLLUTION DOMESTIQUE			
<i>(Lettre du 07/10/2019 de l'Agence de l'Eau Adour Garonne)</i>			
	HT	TVA 5,5%	TOTAL TTC
Le m3	0,3300 €	0,0182 €	0,35 €
REDEVANCE ASSAINISSEMENT			
<i>(Délibération de l'Agglomération Côte Basque Adour du 23/03/2016)</i>			
	HT	TVA 10%	TOTAL TTC
Le m3	1,5180 €	0,1918 €	2,11 €
REDEVANCE POUR MODERNISATION DES RESEAUX DE COLLECTE			
<i>(Lettre du 07/10/2019 de l'Agence de l'Eau Adour Garonne)</i>			
	HT	TVA 10%	TOTAL TTC
Le m3	0,2500 €	0,03 €	0,28 €
<b>Pour une consommation annuelle de référence de 120 m3 :</b>			
Montant d'une facture d'eau TTC :	521,05 €		
Prix global du m3 TTC :	4,34 €		
Prix du m3 pour l'eau potable uniquement TTC	1,96 €		

PRESTATIONS DE SERVICE EAU POTABLE	HT	TVA 20%	TOTAL TTC
Frais d'accès au service			GRATUIT
Frais liés à un départ (fin de contrat) <i>Destinés à couvrir les frais de mutation de fin de contrat</i>	28,02 €	5,60 €	33,62 €
Fermeture et Réouverture de branchement <i>pour défaut de contrat</i>	69,50 €	13,90 €	83,40 €
Demande d'ouverture d'urgence (intervention d'astreinte) <i>à la demande de l'utilisateur</i>	80,76 €	16,15 €	96,91 €
Frais de relevé exceptionnel de compteur <i>A la demande de l'abonné ou en cas d'impossibilité d'accéder au compteur pendant la tournée et en l'absence de retour de la carte d'auto-rélevé sous 10 jours</i>	16,81 €	3,36 €	20,17 €
Contrôles de branchements <i>Contrôle Réseau Intérieur EAU POTABLE (usage eau de pluie, eaux de puits) - A la demande de l'abonné ou en cas de risque avéré pour la sécurité du réseau public</i>	69,50 €	13,90 €	83,40 €
Contrôle Disconnecteur <i>Etalonnage du compteur : fait fonction du diamètre et du type de compteur - A la demande de l'abonné</i>	116,57 €	23,31 €	139,88 €
			sur devis

Part fixe annuelle de la redevance Eau Potable selon le diamètre de compteur <i>(Délibération du Conseil Municipal du 10/12/2015)</i>				
DIAMETRE	HT	TVA 5,50 %	TOTAL TTC	
20 mm	49,28 €	2,71 €	51,99 €	
30 mm	97,31 €	5,35 €	102,66 €	
40 mm	113,84 €	6,26 €	120,10 €	
50 mm	190,46 €	10,48 €	200,94 €	
60 mm	240,13 €	13,21 €	253,34 €	
80 mm	432,63 €	23,79 €	456,42 €	
100 mm	825,92 €	45,43 €	871,35 €	
150 mm	1 049,48 €	57,72 €	1 107,20 €	
200 mm	1 384,01 €	76,12 €	1 460,13 €	
Tous diamètres	compteur général immeuble collectif sans compteur affecté aux communs	126,59 €	6,96 €	133,55 €

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](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine)



**Direction des finances  
et du contrôle de gestion**

Tel. 05 59 46 60 12  
finances@bayonne.fr

Bayonne, le 27 JUIN 2022

Monsieur le Président  
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
NOUVELLE AQUITAINE  
3 PLACE DES GRANDS HOMMES  
CS 30059  
33064 BORDEAUX CEDEX

Nos réf. 002714DEP2022  
MA/MP  
Affaire suivie par : Dominique Foulon

Objet : Réponse aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de Bayonne

Monsieur le Président,

Par courrier du 31 mai 2022, vous m'avez communiqué les observations définitives formulées par la Chambre régionale des comptes relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Ville intervenu durant l'année 2021. Ces dernières tiennent compte de la réponse que je vous avais communiquée par courrier du 15 février 2022 concernant le rapport provisoire transmis à la Ville le 17 décembre 2021.

Je tiens tout d'abord à remercier la Chambre pour la qualité des échanges intervenus tout au long de la procédure.

De manière générale, la Ville souscrit aux sept recommandations par lesquelles se conclut ce contrôle, et le rapport note d'ailleurs que cinq d'entre elles sont d'ores et déjà en cours de mise en œuvre.

Il me semble pour autant souhaitable de vous apporter ici quelques précisions complémentaires, afin d'explicitier davantage la position de la Ville sur les principaux points concernés.

S'agissant tout d'abord de la présentation en Conseil municipal de l'activité de la CAPB, par les élus communautaires, il faut noter que l'article L 5211-39 du code général des collectivités locales qui prévoit cette disposition est antérieur à l'entrée en vigueur de la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019, et n'a pas été réécrit depuis. Or cette loi est venue insérer dans le CGCT un nouvel article L 5211-40-2 qui dispose notamment ce qui suit :

*« Les conseillers municipaux des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale qui ne sont pas membres de son organe délibérant sont informés des affaires de l'établissement faisant l'objet d'une délibération. Ils sont destinataires d'une copie de la convocation adressée aux conseillers communautaires ou aux membres du comité syndical avant chaque réunion de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale accompagnée, le cas*

./.

*échéant, de la note explicative de synthèse mentionnée au premier alinéa de l'article L. 2121-12. ».*

Etant rappelé, d'une part, que la Ville applique bien cette nouvelle disposition, et d'autre part, que 22 des 45 élus municipaux sont également conseillers communautaires, on ne peut que relever la redondance existante entre les deux articles précités du CGCT. En effet, s'il s'agit - à juste titre - d'informer les conseillers municipaux qui ne sont pas élus communautaires de l'activité de la Communauté d'agglomération, on voit mal la plus-value que peut apporter un compte-rendu de cette activité en conseil municipal, compte-rendu qui serait nécessairement synthétique, alors que ces mêmes conseillers ont reçu par ailleurs la note de synthèse du Conseil communautaire, présentant l'ensemble des rapports qui lui seront soumis. Il serait donc très utile que le législateur puisse actualiser la rédaction de l'article L 5211-39. Dans cette attente, la Ville se rapprochera pour autant de la CAPB pour voir sous quelle forme une synthèse pourrait être produite de l'activité communautaire, à fins de présentation dans les différents conseils municipaux.

S'agissant ensuite des relations avec l'Office de tourisme de Bayonne, la Ville convient tout à fait de la nécessité d'établir une nouvelle convention de financement et de mieux formaliser les attributions de subvention, afin d'apporter une meilleure lisibilité globale. A contrario, sur le point précis de la mise en œuvre des concerts « Lauga, côté scène », je prends bonne note de la position de la Chambre. La Ville considérerait jusqu'alors qu'une mise en concurrence ne s'imposait pas en l'absence effective de rémunération versée à l'Office de tourisme. De ce fait, un nouveau dispositif va être défini au 2<sup>nd</sup> semestre 2022 afin d'être opérationnel dès l'exercice 2023, de manière à apporter toute garantie de conformité juridique.

S'agissant de la mise en œuvre du complément indemnitaire annuel (CIA), celle-ci va venir s'inscrire naturellement dans la revalorisation du régime indemnitaire de l'ensemble des agents de la collectivité, et notamment des plus bas salaires, d'ores et déjà à l'étude. Cette évolution indispensable constitue en effet une action prioritaire de la Municipalité pour ce mandat en terme de gestion des ressources humaines. L'enjeu est essentiel tant pour la situation des agents eux-mêmes que pour l'attractivité de la collectivité en égard à la réalité du marché du travail et à la technicité de certains métiers dans un contexte fortement concurrentiel.

Les autres recommandations, portant sur des points techniques précis, n'appellent pas d'observation particulière et la Ville veillera à y apporter une réponse dans les meilleurs délais.

Pour conclure, je souhaiterais une communication rapide du rapport final, afin de pouvoir le présenter idéalement lors de la prochaine séance du Conseil municipal, qui se tiendra le 21 juillet 2022.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Maire de Bayonne,  
Jean-René Etchegaray

