



EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL

SEANCE DU 22 DECEMBRE 2008

PRESENTS : M. GRENET, Président ; MM. BOROTRA, ESPILONDO, LABAYLE, MONDORGE, MILLET-BARBÉ, GRENADE, Vice-Présidents ; MM. ETCHEGARAY, PAUL-DEJEAN, POMMIEZ, DAUBAGNA, Mmes JARRAUD-VERGNOLLE, BISAUTA, MM. BRISSON, GOUFFRANT, ABEBERRY, ROUX, LOZANO, LAFITE, Mmes CONTRAIRES, GIBAUD-GENTILI, Conseillers Titulaires ; M. LACASSAGNE, Mme LANNEVERE, MM. CAZAUX, CÉLAN, CAUSSE, Conseillers Suppléants.

ABSENTS OU EXCUSES : M. Michel VEUNAC, Vice-Président ; MM. VOISIN, Jacques VEUNAC, Conseillers Titulaires ; Mmes PRADIER, GETTEN-PORCHÉ, M. POUEYTS, Mmes CASTEL, DURRUTY, M. DOMÈGE, Mme DESTRUHAUT, Conseillers Suppléants.

PROCURATION : M. VEUNAC à M. BOROTRA ; M. VOISIN à M. CÉLAN.

SECRÉTAIRE DE SEANCE : M. GOUFFRANT.

ORDRE DU JOUR N° 12 - RESSOURCES - FINANCES.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES CONCERNANT LES COMPTES ET LA GESTION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION.

Monsieur BOROTRA présente le rapport suivant :

Mes Chers Collègues,

La Chambre Régionale des Comptes d'Aquitaine a procédé à un contrôle des comptes de la Communauté d'Agglomération pour la période 2002 à 2005 ainsi qu'à l'examen de sa gestion à compter de 2002.

Les conclusions de la Chambre Régionale des Comptes d'Aquitaine sont consignées dans son rapport d'observations définitives du 14 novembre 2008.

Il est demandé au Conseil Communautaire de prendre acte de la communication de ce rapport, ci-joint, dans les conditions de l'article L. 241-11 du Code des Juridictions Financières.

LE CONSEIL PREND ACTE DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES CONCERNANT LES COMPTES

ET LA GESTION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

Fait et délibéré en séance les jours, mois et an que dessus, et le présent extrait certifié conforme au registre.

Certifié exécutoire.

Transmis à la Sous-Préfecture

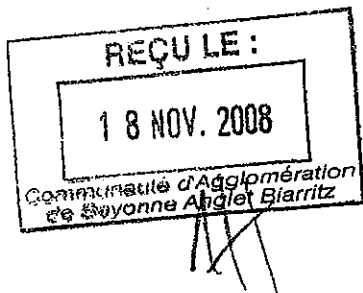
de Bayonne le 23 DEC. 2008

Affiché le 23 DEC. 2008



P/Le Président,

Le Conseiller délégué,



Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine

Bordeaux, le 14 NOV. 2008

Le Président

Références à rappeler : Ph.F/ ROD 064 036 971

Monsieur le Président,

Par lettre du 8 octobre 2007, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder au jugement des comptes de 2002 à 2005 et à l'examen de la gestion de 2002 jusqu'à la période la plus récente, de la communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (CABAB). A l'issue de cette vérification, l'entretien préalable avec le conseiller-rapporteur prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu le 13 mars 2008.

Je vous ai fait connaître par lettre du 10 juin 2008, les observations retenues à titre provisoire par la chambre lors de sa séance du 22 mai 2008, en vous priant d'y répondre dans le délai de deux mois. Vous avez répondu par courrier du 17 juillet 2008.

Une copie intégrale de ces observations provisoires a également été adressée le 10 juin 2008 à M. Didier BOROTRA, votre prédécesseur pendant la période examinée. Des extraits ont enfin été adressés, le même jour, au président du syndicat mixte pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Bayonne et du Sud du département des Landes. Ce dernier a répondu le 4 juillet 2008.

Après avoir examiné le contenu de ces réponses, la chambre a arrêté au cours de sa séance du 18 septembre 2008, les observations définitives qui vous ont été notifiées le 26 septembre 2008 faisant l'objet du présent rapport.

Monsieur Jean GRENET
Président de la communauté d'agglomération
de Bayonne-Anglet-Biarritz
15, Avenue Foch
64115 BAYONNE CEDEX

Votre prédécesseur y a répondu le 24 octobre 2008. Cette réponse qui n'engage que sa responsabilité est jointe au présent rapport. En conséquence, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après le rapport d'observation définitive de la chambre qui portent sur :

1) Le périmètre de la communauté d'agglomération :

1-1) Données historiques :

La communauté d'agglomération est issue du district de Bayonne-Anglet-Biarritz. Créé en 1972, celui-ci a modifié ses statuts le 1^{er} décembre 1999 et décidé le 17 décembre 1999 de se transformer en communauté d'agglomération.

1-2) Données démographiques :

Comptant plus de 100.000 habitants sous l'effet d'une forte progression démographique, la communauté d'agglomération fait partie, à l'échelon national, des organismes de coopération intercommunale les plus peuplés. Selon les données statistiques centralisées par le ministère de l'Intérieur, une majorité de 53 % de communautés d'agglomération compte en effet de 50.000 à moins de 100.000 habitants¹. Selon cette même source, la communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (CABAB) fait en même temps partie des 12 % de communautés d'agglomération comptant de 3 à 5 communes alors que 34 % regroupent de 11 à 20 communes et 32,5 % plus de 20 communes.

1-3) Données économiques :

La concentration d'habitants sur un nombre réduit de trois communes se manifeste à la CABAB par une densité de population qui laisse peu de place à l'accueil de nouvelles entreprises. L'activité économique a ainsi tendance à se développer à la périphérie immédiate du territoire communautaire, notamment sur le territoire de la commune limitrophe de Bidart (zone d'activité économique *Izarbel*). Vous indiquez que la communauté d'agglomération est consciente de l'étranglement de la capacité d'accueil des entreprises sur son seul territoire. Aussi soulignez-vous la participation de la CABAB à de nombreuses structures de coopération intercommunale dont vous précisez que beaucoup ont été créées à l'initiative de la communauté d'agglomération. C'est le cas du syndicat mixte de la technopole Izarbel avec la commune de BIDART (technopole de 10 hectares dont l'extension est prévue), mais aussi du syndicat mixte d'Ametzondo avec la communauté de communes de Nive-Adour (zone d'activité commerciale de 65.000 m²), ou encore du Centre européen de fret réunissant, pour le développement d'une plateforme intermodale, les communes de Mouguerre et Lahonce, ainsi que le conseil général des Pyrénées-Atlantiques. Vous précisez que plusieurs projets de zones d'activité économique ont par ailleurs été lancés : dans le secteur de l'aéronautique et de l'espace, (« Technocité » d'une dizaine d'hectares entrant en service au mois de juillet 2008) et dans le domaine des sports de glisse (« Baia Park » en collaboration avec la chambre de commerce et d'industrie de Bayonne-Côte Basque). Vous citez encore les « Landes de Juzan » dédiées au développement durable et dont une première phase a été réalisée, ainsi que la zone d'activités « Maignon » destinée à l'accueil d'entreprises relevant de l'économie résidentielle.

¹ Source : ministère de l'Intérieur, direction générale des collectivités territoriales, situation au 1^{er} janvier 2007

Sur l'ensemble du territoire couvert par le cœur d'agglomération (Bayonne-Anglet-Biarritz) et les bassins limitrophes du sud du département des Landes, d'Adour-Nive et d'Errobi, 86 % des activités économiques restent donc encore concentrées sur les communes de Bayonne-Anglet-Biarritz avec le concours cependant, en raison de leur implication dans les activités du port de Bayonne, de la commune de Boucau, qui n'a pas encore intégré la CABAB et de la commune de Tarnos qui appartient à la communauté de communes du Seignanx (sud des Landes)².

1-4) Le processus d'élaboration du schéma de cohérence territoriale :

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) couvre un territoire sur lequel coexistent la CABAB, les communes limitrophes de Boucau et de Bidart, la communauté de communes du Seignanx, la communauté de communes de Nive-Adour et la communauté de communes d'Errobi de création récente. Le morcellement administratif dont se caractérise le territoire couvert par le SCOT se manifeste de manière plus prononcée par l'isolement prolongé des communes de Bidart et de Boucau alors que celles-ci figurent dans le secteur géographique n°3 du SCOT, intitulé « cœur de l'agglomération ». Le président du syndicat mixte du SCOT de l'agglomération de Bayonne et du sud des Landes indique dans sa réponse écrite du 4 juillet 2008 que le SCOT couvre effectivement un terrain complexe, à cheval sur deux départements, quatre établissements publics de coopération intercommunale, trente et une communes et que son élaboration a dû surmonter des obstacles successifs dont trois modifications de périmètres, deux élections municipales et diverses évolutions du code de l'urbanisme.

C'est donc dans ce contexte que selon le projet d'agglomération 2007-2013, le SCOT, engagé à la fin de l'année 2000 par la création d'un syndicat mixte, devait être arrêté avant la fin de l'année 2007. Dans son rapport d'observations définitives du 7 février 2005, la chambre indiquait cependant que le précédent projet d'agglomération s'était déjà fixé comme objectif l'achèvement de la procédure d'élaboration du SCOT avant le début de l'année 2003. Il avait été précisé lors de l'instruction que ce document serait finalement établi avant la fin de l'année 2004. Le projet d'agglomération 2007-2013 indique lui-même que « *le retard pris dans l'élaboration de ce document de planification stratégique est regrettable* » et qu'il faut « *espérer que l'élargissement du SCOT à l'ensemble des communes de la zone Errobi, constituée en communautés de communes depuis le 1^{er} janvier 2007, ne sera pas de nature à reporter dans le temps sa clôture* ». La chambre observe aujourd'hui qu'au 31 décembre 2007, seul le projet d'aménagement et de développement durable a été élaboré de sorte qu'à cette date, l'enquête publique reste encore à conduire et l'avis des personnes publiques à recueillir. Le terme de la procédure d'élaboration du SCOT en est donc repoussé d'autant. Tout en se demandant si ce délai sera suffisant, le président du syndicat mixte pour l'élaboration du SCOT précise que son objectif au 4 juillet 2008 est de terminer la procédure dans les douze mois suivants. Il souligne que le projet d'aménagement et de développement durable, qui concrétise selon lui une vision longuement débattue du devenir du territoire, a été adopté à l'unanimité, ce qui fut, précise-t-il, un objet de satisfaction pour les élus du syndicat. Il affirme en outre que la perception que les élus ont de leurs territoires a profondément et spectaculairement évolué, notamment en matière de logement, de déplacement et d'environnement et il considère que même sans SCOT opposable, les politiques publiques en sont notablement enrichies.

1-5) La coopération intercommunale :

² Source : Agence d'urbanisme Adour-Pyrénées, rapport de présentation du projet de schéma de cohérence territoriale, juillet 2007.

Le SCOT ainsi que le programme local de l'habitat réunissent sous des intérêts et des enjeux communs plus de vingt communes qu'un phénomène d'urbanisation en continu a étroitement reliées. Pour faire face à des enjeux qui dépassent ainsi manifestement le périmètre de son territoire, la CABAB fait partie de plusieurs syndicats mixtes. Il s'agit en particulier des syndicats mixtes de la zone d'aménagement économique Izarbel et aussi de la zone d'aménagement économique Ametzondo destinées à l'accueil de nouvelles entreprises sur les territoires limitrophes des communes de Bidart d'une part et de Mouguerre de l'autre. Par l'intermédiaire du syndicat mixte des transports urbains, la CABAB s'implique également dans la gestion des transports en commun dont les lignes atteignent la commune de Tarnos et ainsi le sud du département voisin des Landes. Pendant la phase d'instruction, la CABAB a indiqué que ces syndicats avaient permis aux communes d'apprendre à vivre ensemble. Dans son rapport d'observations définitives du 7 février 2005, la chambre se référait cependant au projet d'agglomération adopté en juillet 2001 qui indiquait lui-même en effet que *« très souvent, le périmètre géographique pertinent pour traiter un problème ne correspond pas à celui des institutions administratives existantes »*. Ainsi que la chambre l'avait relevé, ce projet précisait encore que *« depuis trois décennies, l'extension de l'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz est un phénomène constant, sous les effets conjugués de l'attraction démographique de la côte, du développement des infrastructures routières, de la motorisation des ménages et de la rareté relative des terrains. Dépassant largement les limites du district qui autrefois la contenaient, la concentration urbaine change aujourd'hui de nature et épouse les flux de mobilité qu'elle suscite et qui la débordent. Le cœur de l'agglomération a vu progressivement se réduire ses sites internes de croissance et progresser les coûts de centralité assumés par les trois communes membres, sous la pression des populations limitrophes »*. La CABAB avait indiqué lors du précédent contrôle de la chambre que l'ampleur du programme d'équipement pluriannuel adopté par la communauté en décembre 2003 était telle qu'elle rendait très difficile toute extension de son périmètre, la réalisation de ce programme supposant en effet la mobilisation de tous ses moyens financiers. Aux yeux de la chambre, la redéfinition de la coopération intercommunale mérite encore aujourd'hui réflexion. Vous lui faites donc observer que le syndicat d'Ametzondo et le syndicat des transports urbains couvrent un périmètre géographique bien plus large que le périmètre communautaire. Vous considérez ainsi que grâce aux syndicats mixtes créés dans des champs de compétence spécialisés, la coopération intercommunale imprègne fortement et depuis longtemps tout le territoire environnant de la communauté d'agglomération. Reste que pour la chambre, le nombre de syndicats contribue au morcellement de la coopération intercommunale sur un territoire large aux enjeux similaires. Vous précisez cependant que le programme pluriannuel d'investissement étant aujourd'hui pour l'essentiel réalisé, la communauté d'agglomération s'est engagée depuis 2006 dans des contacts approfondis en vue de l'adhésion des communes de BOUCAU et de BIDART, cette dernière adhésion devant entraîner la disparition du syndicat mixte de la zone d'aménagement économique Izarbel. Vous faites toutefois observer que la décision d'adhérer à la communauté d'agglomération appartient maintenant aux conseils municipaux issus du scrutin du mois de mars 2008.

2) Les compétences de la communauté d'agglomération :

2-1) L'organisation statutaire des compétences :

Comme elle l'a fait dans son rapport d'observations définitives du 7 février 2005, la chambre relève à nouveau que l'organisation statutaire des compétences de la communauté d'agglomération en trois blocs, compétences propres, compétences partagées et projets

d'intérêt communautaire hors champ de compétences, n'est pas conforme à la répartition des compétences communautaires entre compétences obligatoires et optionnelles voulue de façon constante par l'article L.5216-5 I et II du code général des collectivités territoriales, pourtant à plusieurs reprises modifié par le législateur³. Vous renvoyez la chambre à l'argumentation qui avait été développée à l'issue de son dernier contrôle. Il y était indiqué en effet que les spécificités des statuts de la communauté d'agglomération s'expliquent par l'antériorité des statuts du district qui n'ont fait l'objet que de simples mesures de « toilettage », par une possibilité d'expérimenter autorisée selon vous par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et, très concrètement, par le souci d'éviter un fonctionnement s'appuyant sur deux villes contre une. Cette construction statutaire est adaptée à la réalité des pouvoirs de décision sachant que selon vous, *"il ne faut pas non plus omettre dans cette analyse un élément essentiel, à savoir la légitimité politique des maires, issue du suffrage universel direct, par rapport à celle de la communauté d'agglomération"*. Comme elle a été conduite à le faire à l'issue de son précédent contrôle, la chambre rappelle cependant qu'elle ne peut, dans l'exercice de son contrôle de régularité, porter une appréciation sur la pertinence d'arguments qui ne sont pas de nature juridique.

En ce qui concerne plus précisément le concept statutaire de « compétences partagées », il avait été alors précisé que le financement du programme pluriannuel d'investissement suppose une gestion extrêmement rigoureuse des dépenses de fonctionnement mais également une nécessaire limitation des dépenses communautaires et que ce sont ces impératifs qui ont conduit à la mise en place des « compétences partagées ». Vous considérez aujourd'hui que la *« remarquable politique d'investissement [de la CABAB] pendant les sept dernières années dans les trois villes et au Pays Basque témoigne de l'adaptation et de l'efficacité de ses statuts spécifiques, liés à la nature du territoire de Bayonne-Anglet-Biarritz »*. La chambre n'en constate pas moins que le concept de compétences partagées reste encore aujourd'hui étranger aux dispositions de l'article L.5216-5 I et II du code général des collectivités territoriales.

Ce constat s'impose d'autant plus qu'il apparaît dans le détail, ainsi que la chambre l'avait également relevé lors de son précédent contrôle, que la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité touristique devraient faire partie des compétences propres de la CABAB en cas d'intérêt communautaire dans la mesure où ce domaine d'intervention relève des compétences obligatoires d'une communauté d'agglomération selon l'article L.5216-5 I 1° du code général des collectivités territoriales. En vertu de ces mêmes dispositions législatives, il en est encore ainsi, toujours en cas d'intérêt communautaire, des actions de développement économique alors que ces dernières sont scindées dans les statuts de la CABAB entre l'article 2-1 relatif aux compétences propres et l'article 2-2 relatif aux compétences partagées. En matière de politique du logement d'intérêt communautaire, l'insertion statutaire du droit de préemption dans la liste des compétences partagées n'est pas non plus compatible avec la définition de la politique du logement comme une compétence obligatoire par l'article L.5216-5 I 3° du code général des collectivités territoriales. Le même raisonnement peut être appliqué en matière d'équilibre social de l'habitat. Il s'agit là en effet d'une compétence obligatoire de la communauté d'agglomération selon ce même article L.5216-5 I 3°. Or si l'article 2-1 des statuts de la CABAB fait bien de

³ Articles 6-XI, 64 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, article 60-II, 1° et 2° de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, article 23 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

ce domaine d'intervention une compétence propre de la communauté d'agglomération, le choix des constructeurs reste du pouvoir des communes membres. Enfin, si l'initiative et la réalisation d'opérations d'aménagement est une compétence propre de la CABAB en vertu de l'article 2-1 des statuts ici en accord avec l'article L.5216-5 I 2° du code général des collectivités territoriales inscrivant bien la création et la réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire au nombre des compétences obligatoires d'une communauté d'agglomération, l'obligation faite à la CABAB par cet article 2-1 des statuts de recueillir l'accord des communes entre, en revanche, en contradiction avec les dispositions précitées de l'article L.5216-5 I 2° du code général des collectivités territoriales comme avec celles de l'article L.123-18 du code de l'urbanisme. Ce dernier article prévoit en effet que lorsqu'une commune fait partie d'un établissement compétent en matière de plan d'urbanisme, le projet de plan est soumis à un simple avis des conseils municipaux. Bien qu'il ait été indiqué à l'issue du précédent contrôle de la chambre que l'accord de chaque commune doit s'entendre comme l'acceptation donnée par les trois villes membres de la communauté d'agglomération dans le cadre de leur participation normale aux instances décisionnelles communautaires, dans l'exercice de son contrôle de régularité, la chambre considère cependant que les dispositions de l'article L.5216-5 I 2° du code général des collectivités territoriales et de l'article L.123-18 du code de l'urbanisme ne devraient pas, pour autant, être ignorées.

2-2) Le principe de subsidiarité :

Reconduit pour la période 2007-2013, le projet d'agglomération 2001-2007 indique que les statuts de la CABAB « ont privilégié flexibilité et pragmatisme en appliquant dans le fonctionnement de la communauté d'agglomération le principe de subsidiarité garant de souplesse et d'efficacité ». A l'issue du précédent contrôle de la chambre, la CABAB a défini l'application de ce principe en référence à une délibération du district du BAB en date du 19 novembre 1999 privilégiant bien « la reconnaissance de la responsabilité première des communes (...) avec pour conséquence notamment, l'application d'une règle de subsidiarité ramenant l'action au plus proche des citoyens auxquels elle s'adresse ». Vous renvoyez aujourd'hui la chambre à cette argumentation. Certes le principe de subsidiarité a bien été inscrit à l'article 72 de la Constitution de la République par l'article 5 de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. La juridiction observe ainsi que le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose en conséquence que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Mais elle relève aussi que cet article 72 indique encore en son cinquième alinéa que lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, c'est la loi qui autorise l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. C'est précisément la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a fixé un cadre au principe de subsidiarité en autorisant un établissement public de coopération intercommunale à demander à exercer, au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités (article 52), ou en permettant encore de déléguer aux collectivités et à leurs groupements l'attribution des aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition ou de la réhabilitation de logements sociaux (article 61-XIII mis en œuvre par la CABAB le 6 avril 2006 par la conclusion avec l'Etat d'une convention de délégation de compétence pour l'attribution des aides publiques en faveur de la construction ou de la réhabilitation de logements sociaux). Ladite loi du 13 août 2004 a enfin prévu que « les collectivités territoriales peuvent exercer des activités en matière de vaccination dans le cadre d'une convention conclue avec l'Etat »

(article 71). La chambre souligne par conséquent qu'ainsi encadré par la loi, le principe de subsidiarité n'est pas d'application générale.

L'article 72 de la Constitution de la République dispose par ailleurs en son quatrième alinéa que « *les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ». Aussi la chambre maintient-elle qu'une communauté d'agglomération ne peut déroger aux dispositions de l'article L. 5216-5 I et II du code général des collectivités territoriales définissant les compétences obligatoires et optionnelles, qu'à la triple condition que la loi ou un décret l'ait prévu, que cette dérogation, à titre expérimental, concerne un objet limité et s'applique sur une durée également limitée.

3) Situation financière :

3-1) Fonctionnement courant :

Le compte de résultat consolidé tel que mis en évidence par les balances des comptes du receveur municipal révèle l'existence d'excédents de fonctionnement en progression et très largement capitalisés en vue du financement des opérations d'investissement. Dans le détail, la progression des excédents de clôture et leur capitalisation bénéficient en particulier au budget principal. Le budget annexe de l'assainissement parvient toutefois lui aussi à dégager des excédents, en particulier à la clôture de l'exercice 2006, malgré le coût, relevé par la chambre lors de son précédent contrôle, de l'assainissement des eaux pluviales.

Le personnel pris en charge par le budget principal est en grande partie affecté à l'enlèvement des ordures ménagères. Cette compétence, exclusivement exercée par la communauté d'agglomération, a en effet mobilisé en 2006 113 équivalents-temps plein, contre 50 à l'administration générale et 43 aux services techniques⁴. Appréhendés globalement sur l'exercice 2006, les 282 agents de la CABAB étaient essentiellement affectés au budget principal et plus accessoirement au budget annexe de l'assainissement. Il s'avère par conséquent que l'essentiel du personnel est affecté à l'exercice de compétences exercées en propre par la communauté d'agglomération. C'est dans ce contexte que le nombre d'agents non titulaires se signale par une nette décroissance de 2002 à 2006 alors qu'après avoir au contraire connu une augmentation en 2003 et 2004, les effectifs d'agents titulaires sont, de leur côté, revenus au niveau qui était le leur pendant l'exercice 2002.

L'attention ainsi accordée par la CABAB à l'évolution des effectifs s'est par ailleurs accompagnée de mesures de gestion active des ressources humaines telles en particulier que l'abandon du remboursement des frais de déplacement sur la base de leur coût réel et la mise en place de plans de formation, ces deux mesures ayant été jugées nécessaires par la chambre à l'issue de son précédent contrôle. Selon les derniers éléments statistiques connus et publiés par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, les charges de personnel représentaient en 2005 à la CABAB 100 euros par habitant contre 73 euros en moyenne dans les organismes de coopération intercommunale recouvrant la taxe professionnelle unique (TPU). Cet écart défavorable était cependant plus que compensé par le

⁴ Source : CABAB, contrôle sur place, décembre 2007

montant des achats et charges externes qui s'élevait en effet en 2005 à 89 euros par habitant à la CABAB contre 130 euros par habitant dans les organismes de coopération intercommunale recouvrant la TPU⁵. Le niveau des charges de personnel dans les comptes de la CABAB doit donc être mis en relation avec le choix d'une gestion directe du service d'enlèvement des ordures ménagères ainsi qu'en atteste par ailleurs la moindre rémunération de services extérieurs.

Pour le financement de ces principales charges de fonctionnement, les recettes s'appuient pour une part déterminante sur la dotation globale de fonctionnement qui représentait ainsi en 2005 près de 28 % des recettes de fonctionnement issues de la totalité des budgets de la communauté d'agglomération. Selon les éléments d'information détenus par la préfecture des Pyrénées-Atlantiques, la CABAB bénéficie en effet d'un coefficient d'intégration fiscale supérieur à la moyenne et par conséquent favorable au calcul de cette dotation de l'Etat. La chambre relève plus précisément que venant seuls minorer ce coefficient d'intégration fiscale depuis la promulgation de la loi n°2004-1484 du 30 décembre 2004 portant loi de finances pour 2005, les reversements de produits fiscaux que constituent l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire s'élevaient en 2005 à la CABAB à 162 euros par habitant contre 239 euros par habitant en moyenne dans les organismes de coopération intercommunale recouvrant la taxe professionnelle unique. Dans ces conditions, la dotation globale de fonctionnement atteignait, toujours en 2005, 203 euros par habitant à la CABAB contre 137 euros en moyenne dans les autres organismes de coopération intercommunale recouvrant la TPU⁶.

A la clôture de l'exercice 2005, la taxe professionnelle nette des reversements de nature fiscale représentait de son côté 16 % de produits de fonctionnement consolidés, soit plus de dix points de moins que la part de 28% prise par la dotation globale de fonctionnement. Même s'il convient de tenir compte d'une forte augmentation de la population, la saturation, d'ailleurs liée à ce phénomène, du territoire communautaire pour l'accueil de nouvelles entreprises pèse visiblement sur l'évolution des bases d'imposition dont la valeur par habitant reste à la CABAB inférieure à la valeur moyenne par habitant observée de 2002 à 2007 pour l'ensemble des communautés d'agglomération du territoire national. Dans l'unité urbaine constituée de vingt communes d'une population totale de 178.965 habitants englobant la CABAB, le développement de l'activité commerciale est remarquable depuis 25 ans selon les études conduites en vue de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale⁷. A côté de cette évolution que favorise notamment la fréquentation touristique du littoral atlantique, l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) observe pour sa part l'implantation d'entreprises de services⁸ dont le succès s'explique cette fois-ci par l'afflux d'une population désirent faire du littoral un lieu de retraite. Le tissu économique est ainsi en grande partie composé d'entreprises dont les immobilisations corporelles imposables restent de moindre envergure par rapport à celles des entreprises du secteur industriel à plus forte production capitaliste. La valeur en moyenne inférieure des bases d'imposition de la TPU a donc pu conduire la CABAB à voter des taux

⁵ Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, agrégats de l'exercice 2005 sur la base pour la CABAB d'une population dite DGCL (direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur) de 109.259 habitants.

⁶ Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, agrégats de l'exercice 2005 sur la base pour la CABAB d'une population dite DGCL (direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur) de 109.259 habitants.

⁷ Source : rapport de présentation du projet de SCOT, juillet 2007.

⁸ Source : INSEE, statistique des établissements au 1^{er} janvier 2005 dans une unité urbaine étendue de la frontière espagnole au sud du département des Landes.

maximum d'imposition jusqu'en 2005, les exercices 2006 et 2007 se signalant en effet par des taux très légèrement inférieurs aux taux maximum autorisés. Pour éclairer cette évolution récente, vous indiquez qu'en raison du partage entre l'Etat et les collectivités territoriales du coût du dégrèvement issu du plafonnement des bases d'imposition en fonction de la valeur ajoutée, une stratégie d'optimisation du rendement du taux d'imposition a été mise en œuvre depuis 2007. Vous précisez que le taux ainsi voté résulte d'un calcul complexe tenant compte à la fois du partage du coût de ce dégrèvement avec l'Etat et des mécanismes particuliers applicables aux organismes de coopération intercommunale dont le taux de taxe professionnelle par commune est en cours d'harmonisation du fait de la mise en place de la taxe professionnelle unique. Vous estimez que le taux voté en 2007 a, grâce à cette stratégie, permis d'atteindre un produit maximum par rapport à la pression fiscale exercée.

La reconversion des friches industrielles offre aussi de son côté des marges de progression sachant toutefois que dans l'immédiat, le départ d'une entreprise en 2002 a pu contribuer à réduire la valeur des bases d'imposition par habitant de l'exercice 2003 alors même que la communauté d'agglomération avait par ailleurs à supporter la suppression, voulue par le législateur, de la part des salaires dans le calcul de la taxe professionnelle. Il n'en reste pas moins qu'en dépit de la saturation du territoire communautaire, l'ensemble des communes membres de la CABAB est parvenu à enregistrer une augmentation du nombre d'installations d'entreprises de 2002 à 2007. Cette augmentation est plus nette sur le territoire de la commune d'Anglet grâce à deux sites, les « Landes de Juzan » et « Baia Park » (Boarding Activities and Industries in Anglet), cette zone d'activité accueillant des entreprises spécialistes des sports dits de glisse.

3-2) Capacité d'autofinancement nette et capacité de désendettement :

La progression du résultat net de fonctionnement excédentaire permet au budget principal de la CABAB de disposer d'une capacité d'autofinancement après avoir honoré l'amortissement en capital des emprunts (capacité d'autofinancement nette). Ce budget affiche en 2006 une capacité de désendettement⁹ de l'ordre de 5,5 années qui peut être jugée satisfaisante. La communauté d'agglomération ne dispose en effet pour toute ressource fiscale que de la taxe professionnelle, impôt encore dépendant des décisions des communes en termes d'imposition des ménages bien que des mécanismes de déliaison aient fait leur apparition. Les analystes financiers considèrent donc que dans le cas des communautés de communes ou d'agglomération recouvrant la taxe professionnelle unique, le seuil d'alerte de la capacité de désendettement est de l'ordre d'une dizaine d'années¹⁰.

Nonobstant ses charges spécifiques en matière d'assainissement des eaux pluviales, le budget annexe de l'assainissement est lui aussi parvenu à dégager une capacité d'autofinancement nette. Cependant, même si ce budget s'équilibre par des recettes propres (redevance et surtaxe d'assainissement) moins précontraintes que ne l'est la taxe professionnelle unique dont dispose le budget principal, l'évolution de sa capacité de désendettement, qui est encore de 13 années en 2006, mérite d'être surveillée. Vous observez toutefois que ce ratio de désendettement de 13 ans doit être rapproché de la durée résiduelle de l'encours de dette. Le budget annexe de l'assainissement bénéficie de financements longs et selon vos indications, la durée résiduelle de cette dette est de l'ordre de 16 ans.

⁹ Rapport de l'encours de la dette à long terme à la capacité d'autofinancement brute

¹⁰ Michel Klopfer, les enjeux de l'interdépendance financière entre communes et groupements à taxe professionnelle unique, Notes Bleues de Bercy, n°302 janvier 2006 in www.minefi.gouv.fr.

En tout état de cause, la constitution d'une capacité d'autofinancement nette pour chacun de ces deux budgets satisfait à l'engagement pris par la CABAB à l'issue de l'analyse des comptes consolidés exposée par la chambre dans son rapport d'observations définitives du 7 février 2005.

3-3) Analyse des comptes du bilan :

L'actif circulant du budget principal révèle un besoin particulier en fonds de roulement à la clôture de chaque exercice. Ainsi qu'en atteste le solde débiteur élevé du compte de liaison 451, ce besoin en fonds de roulement provient de créances détenues à l'encontre des budgets annexes et plus particulièrement du budget annexe de l'assainissement qui doit en effet supporter le délai de recouvrement de la surtaxe d'assainissement pour le service dont la gestion a été déléguée et de la redevance d'assainissement pour le service en gestion directe. Le fait générateur de ces créances se situe au second semestre de l'année. En gestion directe, le besoin en fonds de roulement pourrait donc être atténué par la promotion et le développement du paiement des factures par prélèvements mensuels, procédé de recouvrement que certaines études classent au nombre des indicateurs de performance dans l'analyse de la qualité du service¹¹.

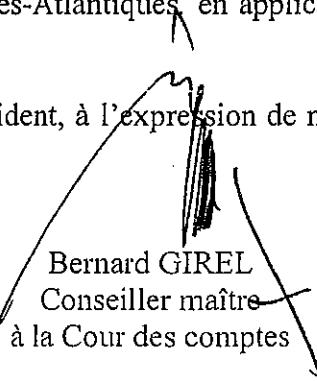
En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre, accompagné de la réponse de votre prédécesseur, doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport accompagné de la réponse de Monsieur Didier BOROTRA, ancien président, deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise au préfet et au trésorier-payeur général du département des Pyrénées-Atlantiques, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.


Bernard GIREL
Conseiller maître
à la Cour des comptes

¹¹ Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), ensemble d'indicateurs de performance mis au point avec le soutien de l'école nationale du génie rural et des eaux et forêts (ENGREF) et de l'école des mines de Paris.



BAYONNE ANGLLET BIARRITZ
la Communauté

DIRECTION GENERALE ADJOINTE RESSOURCES

Bayonnè, le 24 OCT. 2008



→

Monsieur le Président de la
Chambre Régionale des Comptes
d'Aquitaine
3, place des Grands Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

LR+AR

DB/JFG

V.Réf : Ph.F/ROP 064 036 971 (ancien Président)

Monsieur le Président,

Vous m'avez transmis, en tant que Président de la Communauté d'agglomération de Bayonne Anglet Biarritz sur la période concernée, copie des observations définitives de votre Juridiction sur la gestion de la Communauté d'Agglomération de Bayonne Anglet Biarritz.

Vous me rappelez les dispositions de l'article L 241-11 du code des juridictions financières qui prévoient la possibilité d'adresser dans un délai d'un mois à la Chambre Régionale des Comptes une réponse écrite qui sera jointe au rapport d'observations définitives.

Je vous prie de trouver ci-joint le texte de la réponse que j'ai souhaitée produire au regard de certains aspects du rapport d'observations.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de toute ma considération.

Le Sénateur-Maire de Biarritz,
Vice-Président de la Communauté,

Didier BOROTRA.

Dans son rapport d'observations, la Chambre Régionale des Comptes vient une nouvelle fois livrer son regard sur l'organisation des compétences statutaires de la Communauté et l'application du principe de subsidiarité (paragraphe 2-1 et 2-2).

Pour l'organisation statutaire des compétences, elle évoque notamment les zones d'activité touristique, le droit de préemption et l'accord des communes dans le cadre des zones d'aménagement concerté.

D'une manière générale, les statuts de la Communauté ont été écrits selon une logique d'exercice pratique des compétences, qui peut s'éloigner de la stricte rédaction du code général des collectivités territoriales, mais sans remettre en cause la place de la Communauté dans cet exercice.

Ainsi, la notion de zone d'activité touristique a été traitée par la Communauté, dans le cadre de la compétence développement économique, en fonction de la réalité du territoire. En effet, de telles zones n'existent pas en pratique, les activités touristiques étant accueillies sur l'ensemble de la Communauté. Les statuts et la définition de l'intérêt communautaire ont donc logiquement privilégié la notion d'équipements touristiques, de pôle de compétitivité touristique et plus généralement d'actions contribuant au développement de l'activité touristique.

Par ailleurs, en matière d'exercice du droit de préemption, les statuts ont organisé les relations entre la Communauté et les villes, la préemption pouvant se faire à l'initiative de l'une ou de l'autre. La Communauté reste dans les deux cas, l'outil. Il s'agissait donc de définir des règles adaptées, dans une logique de bon sens.

Enfin, concernant les zones d'aménagement concerté, les statuts prévoient uniquement que les communes sont associées à l'instruction : l'accord d'une commune dans la phase de création d'une opération d'aménagement ne concerne, depuis le remplacement des plans d'occupation des sols (POS) par les plans locaux d'urbanisme (PLU), que les opérations exceptionnelles qui dépasseraient le cadre communal.

La coopération naturelle inscrite dans les statuts ne s'oppose pas, au contraire, à l'article L123-18 du code de l'urbanisme qui prévoit que la compétence est exercée « en concertation avec chacune des communes ».

Au sujet du principe de subsidiarité, auquel répond pleinement le dispositif des « compétences partagées », je renvoie aux résultats concrets et substantiels de ce fonctionnement de l'institution communautaire, en complémentarité des Villes.

Cette construction statutaire, qui ne se limite pas à la césure compétences obligatoires / compétences optionnelles, est adaptée à la réalité des pouvoirs de décision assumés par les Maires et par la Communauté d'Agglomération. Elle permet d'adopter une méthode de financement différente suivant le choix de la maîtrise d'ouvrage retenue, municipale ou communautaire.

La rédaction des statuts de la Communauté a été conduite pour créer une organisation diversifiée, renforçant et harmonisant les initiatives et les responsabilités locales, hors d'un système uniforme ou d'un modèle unique, que n'a d'ailleurs pas voulu la loi.

