Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine

Le président

Bordeaux, le 22 JUIL. 2021

à

Dossier suivi par :
Corinne Thomas, greffière de la 3ème
T. : 05 56 56 47 00
Mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2020-0213

Nos références à rappeler : KSP GD210382 CRC

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

P.J. : 1 rapport

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

Monsieur Francis Gonzalez
Maire de la commune de Boucau
Hôtel de ville
1, rue Lucie Aubrac

64340 BOUCAU

francisgonzalez64@orange.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 Boucau concernant les exercices 2015 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'à la directrice départementale 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

Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BOUCAU
(Département des Pyrénées-Atlantiques)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Chambre le 12 mai 2021.

3, place des Grands-Hommes ▪ CS 30059 ▪ 33064 BORDEAUX CEDEX ▪ www.ccomptes.fr

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 3
RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU COURS DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE 5
RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU COURS DU PRÉSENT CONTRÔLE 6
INTRODUCTION 8
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET GOUVERNANCE 9
2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE 11
2.1 Le pilotage budgétaire 11
2.1.1 Des documents d'orientations budgétaires à enrichir 11
2.1.2 Mieux ajuster prévisions et réalisations budgétaires en investissement 12
2.2 L'information financière sur les concours attribués aux tiers 13
2.3 La fiabilité des comptes 17
2.3.1 Une connaissance, un suivi et un amortissement de l'actif immobilisé à améliorer 18
2.3.2 Une justification et un suivi de certains comptes de passif à renforcer 20
2.3.3 Un principe de l'annualité budgétaire à mieux respecter 22
2.4 Des régies d'avances et de recettes à contrôler davantage 23
2.5 Conclusion 25
3 LA SITUATION FINANCIÈRE 26
3.1 La section de fonctionnement 27
3.1.1 Une épargne de fonctionnement en net recul 27
3.1.2 L'absence de capacité d'autofinancement en 2019 34
3.2 La section d'investissement 35
3.2.1 Un cumul de dépenses de 8,1 M€ sur la période 36
3.2.2 Des recettes d'investissement majoritairement issues des produits de cessions du patrimoine communal 36
3.2.3 Un recours massif à l'emprunt 37
3.3 L'endettement 38
3.3.1 L'évolution comparée de la dette et de la capacité d'autofinancement 38
3.3.2 Une capacité de désendettement nettement dégradée 39
3.4 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie 39
3.5 Conclusion 40
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 42
4.1 Des effectifs globalement stables 42
4.1.1 Les fonctionnaires et les contractuels 42
4.1.2 L'emploi de travailleurs en situation de handicap 43
4.2 Une information relative aux ressources humaines et au dialogue social à mieux exploiter 43
4.2.1 Les instances de dialogue social 43
4.2.2 L'exploitation des « bilans sociaux » 44
4.3 Une politique de rémunération à moderniser et sécuriser 45
4.3.1 Le complément de rémunération 46
4.3.2 L'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP) 49

4.3.3 L'indemnité d'administration et de technicité (IAT) 51
4.3.4 Le nécessaire passage au RIFSEEP 53
4.3.5 Conclusion 55
4.4 Une durée de travail à augmenter 56
4.4.1 La durée légale du travail 56
4.4.2 L'évolution de l'absentéisme 57
4.5 Une politique de recrutement à formaliser 60
4.6 Conclusion 61
5 LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE 62
5.1 L'activité de la collectivité 62
5.1.1 Des modalités de gouvernance adaptées 62
5.1.2 Les relations avec l'État et l'intercommunalité 64
5.1.3 La continuité du service public 64
5.1.4 Les modalités de sortie du confinement et de reprise de l'activité 66
5.2 Les services à la population 67
5.3 Les finances de la commune 68
5.3.1 Un impact à ce stade limité en fonctionnement 68
5.3.2 Des conséquences incertaines en investissement 72
5.4 Conclusion 72
ANNEXES 74

SYNTHÈSE

Boucau, commune des Pyrénées-Atlantiques de 8 350 habitants, membre de la communauté d'agglomération du Pays Basque, se trouve dans une situation financière préoccupante.

La qualité de l'information budgétaire et comptable délivrée par la commune, essentielle à la transparence de sa situation financière, à la sincérité de ses prévisions budgétaires et à la fiabilité de ses comptes, présente des insuffisances qu'il convient de corriger en :

- faisant figurer dans les documents annexés aux budgets la totalité des subventions allouées, lesquelles seraient mieux suivies si les avantages en nature faisaient l'objet d'une comptabilisation et d'un encadrement plus rigoureux et si le public pouvait accéder, en *open data*, aux données essentielles des conventions de subventionnement, ce à quoi la commune s'est déjà engagée ;
- se conformant aux règles applicables en matière de provisionnement des risques (litiges, comptes épargne-temps…) ;
- procédant à un contrôle régulier et approfondi des régies d'avances et de recettes, notamment celles soulevant le plus d'enjeux.

Entre 2015 et 2019, la hausse soutenue des charges de gestion (+ 2,2 % en moyenne annuelle) par rapport à celle des produits (+ 1,5 %) a conduit à un net recul de sa capacité d'autofinancement brute. L'année 2020 marque une césure dans ces dynamiques en raison de la crise sanitaire, les charges (- 3,4 %) diminuant plus nettement que les produits (- 1,7 %) par rapport à 2019.

La capacité d'autofinancement nette, limitée en 2015 et 2016, est devenue quasi-nulle en 2017[1] et 2018, et négative en 2019 et 2020, la commune ne dégageant, sur ces derniers exercices, plus d'épargne courante suffisante pour financer l'annuité de la dette et ses investissements. La commune a financé ses opérations d'investissement (8,1 M€ entre 2015 et 2019, jusqu'à 9,43 M€ avec 2020) principalement par des cessions régulières de son patrimoine (3,7 M€ entre 2015 et 2020, avec un montant de 0,4 M€ sur ce dernier exercice) et un recours important à la dette (3,35 M€). Or, ces cessions d'actifs, par nature exceptionnelles, pour financer des dépenses d'investissement récurrentes, comme la voirie et les bâtiments communaux, ne sont pas viables à terme et conduisent à masquer, pour partie au moins, la très forte dégradation de sa situation financière et la diminution préoccupante de sa capacité de désendettement. En effet, si elle s'est attachée, ces deux dernières années, à réduire d'1 M€ l'encours de capital restant dû[2], en ne contractant aucun nouvel emprunt, le délai de désendettement atteint 32 ans[3] en 2019 puis 18 ans en 2020, sur l'ensemble de ses dettes incluant celles à des organismes extérieurs (principalement l'établissement public foncier local), un niveau largement supérieur au seuil d'alerte de douze années fixé par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

La commune doit donc reconstituer rapidement des marges de manœuvre suffisantes, par une programmation pluriannuelle des travaux rigoureuse, tenant compte de ses capacités financières et de l'impérieuse nécessité de rétablir un niveau suffisant d'autofinancement brut, de

[1] Tient compte de la neutralisation du remboursement intégral, en 2017, d'un prêt relais consenti en juin 2015 pour un montant de 400 k€, par anticipation du produit d'une vente qui s'est réalisée en juin 2017.
[2] Passant de 10,3 M€ en 2019 à 9,38 M€ à la fin 2020.
[3] Sur ses seuls emprunts bancaires, la capacité de désendettement de la commune s'élève à 24 ans.

contenir l'endettement et de consolider le fonds de roulement. Ces objectifs s'imposent d'autant plus que les conséquences de la crise sanitaire sur l'environnement socio-économique, à ce jour incertaines, sont susceptibles de réduire les ressources fiscales propres de la collectivité et d'alourdir ses charges.

Le maire, au fait de la situation financière de la commune, a rappelé l'impact de « *la baisse drastique des dotations de l'État* » sur les recettes de fonctionnement et les efforts entrepris pour rationaliser les dépenses courantes. Il a souligné que la « *stratégie patrimoniale* » engagée pour financer les investissements communaux consistait à ne céder que des biens dont la municipalité n'avait pas l'usage, à des fins d'opération d'aménagement ou de renouvellement urbain ou lorsque leur conservation serait génératrice de coûts supplémentaires. Il a toutefois indiqué s'être engagé dans l'élaboration d'une programmation pluriannuelle des investissements, qui devrait se concrétiser dans les prochains mois.

Le poids des dépenses de personnel dans les charges de gestion (57 %) appelle une attention particulière afin d'en maîtriser l'évolution. Une exploitation plus poussée des rapports sur l'état de la collectivité, constitue à cet égard un préalable. Elle permettrait de tirer des éléments rétrospectifs qui y figurent les données prospectives sur lesquelles adosser une gestion prévisionnelle des ressources humaines, articulée autour d'une réflexion sur l'adéquation des moyens de la collectivité à ses besoins compte tenu de ses missions, de ses projets et de son insertion dans le paysage intercommunal. Cette démarche est indissociable d'une formalisation accrue de la politique de recrutement, qui reste à parfaire.

Les anomalies constatées en matière de temps de travail ont également des incidences sur le niveau des charges de personnel. La commune, qui ne respecte toujours pas la durée légale en application d'un régime dérogatoire irrégulièrement maintenu, devra définir de nouvelles règles et les mettre en application au plus tard le 1er janvier 2022, conformément à l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui a supprimé la faculté donnée aux organes délibérants des collectivités territoriales de déroger à la durée annuelle de travail. En revanche, la politique active de prévention de l'absentéisme menée depuis 2015, qui a contribué à la diminution notable du nombre d'arrêts pour maladie ordinaire et accidents du travail, doit être poursuivie, même si le niveau général des absences reste supérieur à la moyenne nationale.

Par ailleurs, la politique de rémunération des agents communaux doit être refondée pour remédier aux irrégularités constatées (paiement d'un complément de rémunération qui ne présente pas le caractère d'avantage collectivement acquis et d'autres indemnités au fondement juridique fragile depuis 2017), en mettant en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel au plus tard le 1er janvier 2022.

Le maire, conscient de ces insuffisances et irrégularités, a indiqué s'être engagé dans la refonte du régime indemnitaire des agents municipaux, afin qu'elle aboutisse à la fin de l'année sans toutefois faire état d'un engagement comparable en matière de respect de la durée légale de travail, qui sera seulement discuté par le comité technique et le conseil municipal.

Enfin, la commune a été interrogée sur les effets de la crise sanitaire, dans le cadre d'une enquête locale menée sur les conséquences de cette crise pour l'administration et les finances des collectivités territoriales. L'impact financier de cette crise, limité en 2020 puisque la collectivité évalue ses pertes à 12 k€ environ en fonctionnement, pourrait affecter, selon son ampleur en 2021, les conditions de financement de la commune, compte tenu du risque de contraction des recettes fiscales assises sur l'activité économique.

RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU COURS DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Recommandation n°1 : Mettre en œuvre les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) en matière de contrôle des régies d'avances et de recettes (Cf. notamment instruction DGFIP du 5 juin 2013).

[Non mise en œuvre]

Recommandation n°2 : Passer, lorsqu'une immobilisation est achevée, les écritures de transferts prévues par l'instruction comptable M14.

[Totalement mise en œuvre]

Recommandation n°3 : Compléter la présentation actuelle du rapport d'orientations budgétaires en développant les éléments d'analyse prospective.

[Mise en œuvre incomplète]

Recommandation n°4 : Comptabiliser les engagements de la commune vis-à-vis de l'établissement public foncier local.

[Totalement mise en œuvre]

Recommandation n°5 : Comptabiliser distinctement, en vertu du principe de non compensation des produits et des charges, le versement de la dotation de solidarité communautaire (DSC) par l'ACBA à la commune et le reversement du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) par la commune à l'ACBA.

[Totalement mise en œuvre]

Recommandation n°6 : Formaliser la politique de recrutement.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n°7 : Se mettre en conformité avec la réglementation sur la durée annuelle du temps de travail.

[Non mise en œuvre]

RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU COURS DU PRÉSENT CONTRÔLE

Recommandation n°1 : Améliorer la transparence et le suivi des relations avec les associations, par une comptabilisation fiable et exhaustive des avantages en nature octroyés, l'établissement de conventions de mise à disposition des locaux ou équipements et l'open *data* des données essentielles des conventions de subventionnement.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n°2 : Compléter de manière exhaustive, précise et fiable les annexes aux budgets primitifs et aux comptes administratifs, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales et de l'instruction budgétaire et comptable M14, notamment en matière de concours attribués à des tiers.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n°3 : Transférer les frais d'études au compte des immobilisations en cours concerné lors du lancement des travaux ou, à défaut de réalisation, amortir les frais d'études dans la limite de cinq ans, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.

[Mise en œuvre]

Recommandation n°4 : Identifier les risques probables inhérents à l'activité de la commune (litiges, comptes épargne-temps, emprunts à taux structurés…) et constituer des provisions pour chacun d'eux, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n°5 : Assurer et formaliser périodiquement les contrôles des régies d'avances et de recettes en complémentarité avec le comptable, conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales, en identifiant prioritairement les régies à enjeux.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n°6 : Procéder à une programmation pluriannuelle des travaux rigoureuse, tenant compte des capacités financières de la commune et de l'impérieuse nécessité de rétablir un niveau suffisant d'autofinancement, de contenir l'endettement et de consolider le fonds de roulement.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n°7 : Refonder l'ensemble des régimes indemnitaires, y compris le complément de rémunération, en adoptant, dans les meilleurs délais et au plus tard d'ici à la fin de l'année 2021, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n°8 : Se mettre en conformité avec la réglementation sur la durée annuelle du temps de travail au plus tard le 1er janvier 2022, conformément à l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n°9 : Formaliser la politique de recrutement, en la fondant sur une justification précise des besoins à pourvoir et en l'inscrivant dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

[Non mise en œuvre]

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Boucau a été effectué dans le cadre du programme 2020 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

La lettre d'ouverture du contrôle a été adressée le 8 juillet 2020 à M. Francis GONZALEZ, maire de la commune, en poste depuis 2014 et réélu à la suite du renouvellement municipal des 15 mars et 28 juin 2020, qui l'a réceptionnée le même jour : le présent contrôle porte donc entièrement sur sa gestion. L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 28 juillet 2020 et celui de fin de contrôle le 14 décembre 2020.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 7 janvier 2021, a été adressé à l'ordonnateur par courrier du 2 février 2021, réceptionné le même jour. Un extrait de ce rapport a été adressé au président de la communauté d'agglomération du Pays Basque par courrier du 11 février 2021, réceptionné le même jour.

Par courrier du 1er avril 2021, reçu le 2 avril, le maire de la commune de Boucau a fait parvenir sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes. La communauté d'agglomération du Pays Basque n'a pas fait parvenir de réponse à l'extrait qui lui a été adressé.

Le précédent contrôle des comptes et de la gestion avait concerné la période 2009 à 2014. Le présent contrôle, portant sur les années 2015 et suivantes, s'est concentré sur l'analyse de la situation financière de la collectivité, précédée d'un état des lieux de la qualité de l'information budgétaire et comptable la concernant. Ont été également examinées la gouvernance de la commune ainsi que la gestion des ressources humaines, compte tenu du poids des dépenses de personnel dans le fonctionnement courant de la structure. Enfin, la commune a été spécifiquement interrogée sur les effets de la crise sanitaire sur son activité, son organisation et sa situation financière, dans le cadre de l'enquête menée par la chambre régionale des comptes sur les conséquences financières de cette crise en Nouvelle-Aquitaine.

Lors de sa séance du 12 mai 2021, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations définitives.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET GOUVERNANCE

La commune de Boucau est située dans le département des Pyrénées-Atlantiques, en bordure de l'Adour, entre, au sud, les villes de Bayonne et d'Anglet et, au nord, la ville de Tarnos, commune des Landes dont elle s'est détachée en 1857.

Auparavant membre de la communauté d'agglomération Côte Basque-Adour (ACBA), Boucau fait partie, depuis 2017, de la communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB), qui rassemble 306 000 habitants et constitue la première intercommunalité de France par le nombre de communes membres (158).

Les activités sidérurgiques ont occupé une place importante dans l'histoire de la commune : après la fermeture, en 1965, des Forges de l'Adour, autour desquelles les villes de Tarnos et Boucau s'étaient développées à partir des années 1880, ces activités ont connu des fortunes diverses avant d'être reprises, en 2007, par le groupe catalan Celsa, qui emploie sur le site 200 personnes et génère 1 200 emplois indirects. En 2017, la commune comptait 1 416 emplois, principalement d'employés (29 %), de professions intermédiaires (28 %) et d'ouvriers (21 %), concentrés dans les secteurs de l'administration publique, l'enseignement, la santé et l'action sociale (42 %) ainsi que dans celui du commerce, des transports et des services divers (32 %)[4].

Boucau, peuplée de 8 350 habitants, est dynamique sur le plan démographique. Ces cinq dernières années, elle a connu une croissance démographique (+ 1,4 % en moyenne) supérieure à celle du département sur la seule période 2017-2020, sa croissance démographique moyenne annuelle (+ 1,89 %) dépassant même celle observée dans la CAPB (+ 0,98 %) et affichait la deuxième progression la plus importante, après Bayonne (+ 2,07 %), sur le périmètre de l'ancienne intercommunalité, l'ACBA. Boucau comptabilisait, en 2019, 4 279 logements, essentiellement des résidences principales, celles secondaires ne représentant que 3,7 % de ces logements, un niveau très inférieur à celui observé dans les Pyrénées-Atlantiques (13,1 %)[5]. En 2017, 76 % de la population était active et la commune comptait 15 % de chômeurs, soit un taux nettement supérieur à la tendance départementale (12 %)[6]. La part des ménages fiscaux imposés cette même année (51 %) était comparable à celle observée dans le département (50,8 %)[7], avec toutefois, en 2019, un revenu fiscal moyen par foyer (23 284 €) inférieur à celui des Pyrénées-Atlantiques (25 820 €)[8].

Au terme de l'examen de la gouvernance de la commune, la chambre régionale des comptes n'a pas relevé d'anomalie dans les conditions d'attribution d'avantages en nature, les délégations de signature consenties à des responsables administratifs et les modalités de préparation et d'exécution des délibérations, comptes rendus et arrêtés de l'organe délibérant ou du maire. En revanche, des irrégularités sont apparues dans les domaines suivants :

- certaines délégations de pouvoir consenties par le conseil municipal au maire sont définies de manière imprécise, comme c'est le cas des conditions dans lesquelles le maire serait habilité à exercer, au nom de la commune, les droits de préemption et le droit de priorité ou à déléguer l'exercice de ces droits[9], et des conditions dans lesquelles le maire pourrait procéder au dépôt des demandes d'autorisation d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à

[4] Source : Insee, RP2007, RP2012 et RP2017, exploitations complémentaires lieu de travail, géographie au 01/01/2020.
[5] Source : fiche « Analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) » 2019 de la commune de Boucau.
[6] Source : Insee, RP2007, RP2012 et RP2017, exploitations principales, géographie au 01/01/2020.
[7] Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi) en géographie au 01/01/2020.
[8] Source : fiche AEFF 2019 de la commune de Boucau.
[9] 15° et 22° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

l'édification des biens municipaux[10]. La Chambre préconise donc d'en compléter les termes, l'acte de délégation devant définir les limites de la délégation avec une précision suffisante, qui en conditionnent la validité[11] ;

- par ailleurs, le maire, lorsqu'il choisit de déléguer ses fonctions à un ou plusieurs adjoints, doit veiller à indiquer l'ordre de priorité dans lequel s'exerce la délégation quand elle porte sur les mêmes fonctions[12], s'assurer du caractère effectif des attributions déléguées[13] et ne pas conférer un caractère rétroactif à l'arrêté de délégation[14], ce dont le maire a pris acte ;
- enfin, si les indemnités des élus, qui ont baissé de 4,1 % sur la période contrôlée, ont été versées de façon régulière, l'octroi d'indemnités de fonctions à un conseiller municipal délégué jusqu'en décembre 2016 pouvait ne pas être justifié au regard de la consistance incertaine des attributions qui lui avaient été déléguées[15].

[10] 27° de l'article L. 2122-2 du même code.

[11] CE, 12 mars 1975, *Commune de Loges-Margueron* ; TA Nice, 7 novembre 1985, *Syndicat des commerçants non sédentaires des Alpes-Maritimes*.

[12] Durant la précédente mandature (2014-2020), les adjoints au maire avaient tous reçu délégation en matière d'admission en soins psychiatriques sans consentement de personnes atteintes de troubles mentaux et deux adjoints s'étaient vu déléguer le suivi de la réglementation et des autorisations liées à l'affichage, à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes, sans ordre de priorité entre eux, alors que l'acte de délégation doit préciser l'ordre de priorité dans lequel s'exerce la délégation, sous peine de nullité des actes pris par les délégataires (CAA Nantes, 26 décembre 2002, *Commune de Gouray*, n° 01NT02068 et CAA Bordeaux, 28 mai 2002, *Carrière*, n° 98BX00268).

[13] Le maire avait accordé, jusqu'en décembre 2016, une délégation de fonctions à un conseiller municipal dont la régularité interroge, faute pour la chambre d'avoir pu s'assurer que cette délégation portait sur des attributions effectives et identifiées de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance (CE, 21 juillet 2006, *Commune de Boulogne-sur-Mer,* nº 279504), le conseiller municipal s'étant vu déléguer le soin de conseiller le maire sur tous sujets ayant trait à la gestion municipale, d'assurer les relations entre les commissions municipales et de suppléer les adjoints pour les relations entre les commissions et les chefs de service.

[14] Les arrêtés de délégation de fonctions signés par le maire le 23 juillet 2020 prévoient que les délégations prennent effet le 6 juillet 2020 alors qu'un arrêté de délégation, qui constitue un acte réglementaire, ne peut produire d'effet rétroactif (CE, 25 juin 1948, *Société du journal de l'Aurore*).

[15] L'attribution d'indemnités de fonctions doit être justifiée au regard des délégations de fonctions consenties par le maire, lesquelles doivent porter sur des attributions effectives et identifiées de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance (article L. 2123-24 du CGCT ; CE, 19 avril 1988, *Commune d'Aix-en-Provence*, nºs 81371 et 81567).

2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

En matière de qualité de l'information budgétaire et comptable, le contrôle de la chambre régionale des comptes a conduit la commune à compléter correctement plusieurs annexes aux documents budgétaires, relatives :

- aux engagements hors bilan par la mention de la dette résultant de son retrait, en 2011, du syndicat intercommunal Côte Sud des Landes et des opérations de portage foncier réalisées pour son compte par l'établissement public foncier local (EPFL) Pays Basque ;
- aux engagements financiers qu'elle détient auprès d'autres structures, notamment lorsqu'elle verse une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme ;
- à l'état du personnel, dans laquelle doit figurer l'effectif de contractuels qu'elle emploie.

2.1 Le pilotage budgétaire

2.1.1 Des documents d'orientations budgétaires à enrichir

Dans son précédent rapport, la Chambre recommandait d'améliorer la qualité de l'information financière diffusée aux élus, en complétant la présentation des rapports en vue du débat d'orientations budgétaires par des éléments d'analyse prospective, conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)[16], comme une programmation pluriannuelle des investissements assortie d'une évaluation des investissements en cours et de leur impact sur les dépenses de fonctionnement à venir, ainsi que des informations sur l'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel et des effectifs.

À compter de 2016, le rapport d'orientations budgétaires comporte des éléments d'information sur la structure et la gestion de la dette et, à partir de 2018, y figure également l'évolution de la capacité d'autofinancement de la commune. Toutefois, en matière de dettes, la commune se limite à une information sur le stock des emprunts bancaires ainsi que sur les annuités de l'ensemble de ses dettes. L'information du conseil municipal mériterait d'être complétée par le stock des engagements hors bilan dont l'importance accroît la vulnérabilité financière de la commune.

En 2017, le maire faisait valoir que le rapport d'orientations budgétaires débattu en février de la même année contenait des éléments de prospective, qu'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) était en cours de mise en place et qu'un document faisant état de l'avancée de ce PPI avait été adressé aux conseillers municipaux en préparation de la séance au cours de laquelle le budget pour 2017 avait été voté. L'ordonnateur a transmis, en cours d'instruction, des ébauches de PPI établies en 2017 et 2018, comportant le détail des opérations d'équipement et des

[16] « *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* ». Une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs n'est obligatoire que pour les communes de plus de 10 000 habitants.

recettes d'investissement pour les trois années à venir, mais aucun programme pour les années 2019 et 2020.

Le contenu du PPI est esquissé dès 2018, avec l'annonce des principales opérations d'envergure à venir pour un montant prévisionnel de 9 M€ de travaux en partie financés par une politique de valorisation du patrimoine communal. Ce programme est précisé jusqu'en 2020 dans le rapport d'orientations budgétaires pour 2019. Les conséquences de ce programme sur le niveau des dépenses de fonctionnement sont mentionnées dans chacun de ces rapports. Il est également fait état de l'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel et des effectifs, quoique de manière succincte et pour la seule année à venir, ces éléments ne figurant cependant pas parmi ceux exigés par la loi pour les communes de moins de 10 000 habitants.

Le caractère inabouti du PPI et son défaut d'actualisation en 2019 et 2020 ne permettent donc pas de disposer d'une information complète sur les priorités de la commune à moyen terme en matière d'investissements ni d'apprécier la qualité des prévisions de l'ordonnateur, notamment quant au cadencement des travaux et à leurs incidences budgétaires.

La Chambre rappelait également la nécessité de remédier à l'absence de communication aux membres de l'assemblée délibérante d'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération, note prévue par l'article L. 2121-12 du CGCT. En matière financière, le maire a bien communiqué les notes de synthèse avant l'examen du budget primitif et du compte administratif des exercices sous revue. Ces notes, comme la présentation brève et synthétique des informations financières essentielles relatives au budget, sont, depuis l'intervention de la Chambre, mises en ligne sur le site internet de la commune pour permettre aux citoyens d'y accéder et d'en saisir les enjeux, comme le prévoient les articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du même code.

Enfin, depuis 2018[17], chaque collectivité territoriale doit présenter, à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ainsi que l'évolution du besoin de financement annuel. En 2018 et 2019, la commune de Boucau fait état de sa volonté de maîtriser les dépenses de fonctionnement et de restaurer sa capacité d'autofinancement, en l'assortissant d'illustrations. Ses objectifs, qui ne paraissent pas avoir été remplis s'agissant des dépenses de fonctionnement, ne font l'objet d'aucun chiffrage précis dans le rapport d'orientations budgétaires.

Ces insuffisances sont d'autant plus préjudiciables que la situation financière dégradée de la commune devrait au contraire l'inciter à améliorer la documentation de ses orientations budgétaires pour renforcer la qualité du pilotage.

2.1.2 Mieux ajuster prévisions et réalisations budgétaires en investissement

Si elle est satisfaisante pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, l'exécution budgétaire est perfectible s'agissant des dépenses d'équipement.

[17] II de l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Tableau n° 1 : Niveau d'exécution des dépenses d'équipement (2015-2019)

En euros	2015	2016	2017	2018	2019
Total crédits ouverts	2 259 079,00	1 900 000,00	2 571 349,00	2 457 000,00	1 779 917,39
Mandats émis	1 774 590,12	1 449 175,30	1 932 872,65	1 660 179,32	680 011,44
Restes à réaliser (RAR)	252 309,00	449 000,00	478 143,00	143 090,00	630 722,00
Crédits annulés	232 179,88	1 824,70	160 333,35	653 730,68	469 183,95
Taux de réalisation avec RAR	89,7 %	99,9 %	93,8 %	73,4 %	73,6 %
Taux de réalisation hors RAR	78,6 %	76,3 %	75,2 %	67,6 %	38,2 %

Source : comptes administratifs du budget principal

En moyenne sur la période contrôlée, les crédits mandatés pour les dépenses d'investissement présentent un taux de réalisation de 86,1 %, restes à réaliser inclus. Le taux de réalisation hors restes à réaliser, en baisse notable au cours des deux derniers exercices, s'établit, sur la même période, à 67,2 %, ce qui devrait conduire la commune à mieux ajuster ses prévisions budgétaires à ses capacités réelles de réalisation des dépenses d'équipement.

2.2 L'information financière sur les concours attribués aux tiers

Le degré et la qualité de l'information financière délivrée par la commune ont été vérifiés au regard des règles applicables aux communes de 3 500 à 10 000 habitants[18]. La commune reprend les maquettes budgétaires à jour des dernières modifications telles qu'elles sont jointes à cette instruction. Les annexes exigées figurent effectivement dans ces documents budgétaires mais elles sont renseignées de manière imparfaite.

La commune ne fournit pas une information complète sur l'ensemble des concours qu'elle attribue à des tiers, en méconnaissance de l'article L. 2313-1 du CGCT. En effet, la liste des concours attribués par la commune, qui doit être jointe au compte administratif dans une annexe dédiée[19], ne fait pas mention des avantages en nature (mise à disposition de locaux et prise en charge des frais d'entretien de ceux-ci) qu'elle octroie à au moins trois associations[20], avantages dont la valorisation, à laquelle la commune est en mesure de procéder, présenterait des bénéfices en termes de sincérité des comptes et pour la visibilité de sa politique associative.

La municipalité accorde une importance particulière au soutien du secteur associatif, les subventions aux associations représentant en 2019 7,4 % de ses charges de gestion. Elle doit assurer la transparence et le suivi de ces subventions, dans les conditions prévues notamment par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et le code de commerce.

Au moins un organisme[21] bénéficie annuellement d'une subvention d'un montant supérieur à 153 000 €. Il doit, par conséquent, établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe, assurer la publicité de ses comptes annuels et du rapport du commissaire

[18] Articles L. 2312-3, R. 2311-1, L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales et 1.2.1.4 du chapitre 4 du titre 1 du tome 2 de l'instruction budgétaire et comptable M14.
[19] Annexe IV-B1.7.
[20] CAEM « La Cale à musiques », Boucau Tarnos Stade et centre social Dou Boucaou.
[21] Le centre social Dou Boucaou.

aux comptes et nommer au moins un commissaire aux comptes[22]. La commune a produit, pour chacune des années sous revue, le bilan, le compte de résultat et les annexes de cet organisme ainsi que les rapports du commissaire aux comptes.

Plusieurs associations ou organismes bénéficient de la part de la commune de subventions ou participations d'un montant annuel supérieur à 23 000 €, seuil au-dessus duquel elle doit conclure une convention avec la structure financée[23].

Tableau n° 2 : Liste des organismes de droit privé bénéficiaires de subventions d'un montant supérieur à 23 000 € / an (2015-2019) – en €

Organismes subventionnés (c/ 6574)	2015	2016	2017	2018	2019
ADCMR CAEM Pyrénées-Atlantiques	31 500	31 500	31 500	31 500	31 500
Boucau Tarnos Stade	29 340	28 000	28 000	28 000	28 000
Centre social Dou Boucaou	376 000	348 549	349 000	367 000	390 000
Scène nationale du Sud-Aquitain	71 800	72 700	75 000	75 000	(*)

Source : annexes aux comptes administratifs
(*) La scène nationale de Bayonne est devenue, en 2019, la scène nationale du sud-aquitain, établissement public de coopération culturelle.

La commune a signé avec ces associations des conventions financières qui mentionnent l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention. Jusqu'en 2020, ces conventions présentaient des insuffisances en raison :

- d'une part, d'une formulation trop générale dans la définition de l'objet et des conditions d'utilisation des fonds : absence de précision concernant la contrepartie de la subvention octroyée ou les modalités d'évaluation de son utilisation[24] ; les conventions conclues en 2021 avec le Boucau Tarnos Stade, la Cale à Musiques et le centre social Dou Boucaou remédient à cette situation et précisent les objectifs assignés en contrepartie de la subvention allouée ainsi qu'un dispositif d'évaluation annuelle ;
- d'autre part, d'une absence ou d'une imprécision dans certaines conventions de la valorisation financière des prestations en nature dont bénéficient certaines associations, qui inclut les heures de ménage et de maintenance des bâtiments mis à disposition ; les montants figurant sur certaines conventions divergent parfois de manière significative de ceux communiqués par l'ordonnateur à partir de son évaluation des charges nécessaires à l'établissement de ces

[22] Article L. 612-4 du code de commerce.
[23] Article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.
[24] - les conventions avec Boucau Tarnos Stade prévoient que la ville de Boucau s'engage à soutenir financièrement l'objectif général et les actions de l'association, qu'en cas de non-respect par une partie des engagements réciproques inscrits dans la présente convention, celle-ci pourra être résiliée de plein droit et que l'association « *s'engage (…) à mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à la réalisation de l'objectif [et] de l'ensemble des actions prévues* », « *à fournir un compte rendu d'exécution dans les mois suivant (…) la réalisation de chaque action [et] l'exercice concerné* » et « *à faciliter le contrôle par les services de la ville de Boucau, de la réalisation des actions, notamment par l'accès aux documents administratifs et comptables* », sans que le contenu des actions mentionnées soit précisé ;
- les conventions avec le centre social Dou Boucaou font uniquement état de « *l'aide de la collectivité à la réalisation de l'objectif général du centre social* » et prévoient qu'en cas de non-respect par une partie des engagements réciproques inscrits dans la convention, celle-ci pourra être résiliée de plein droit, sans que ces engagements soient mentionnés.

prestations ; la commune a indiqué avoir entamé un travail interservices pour affiner et fiabiliser ces évaluations, en recourant pour cela à un outil informatique dont elle dispose déjà (OpenGst).

En revanche, les conditions de la mise à disposition des salles et équipements municipaux, bien que régies par une convention-cadre que la commune n'a pas été en mesure de produire pour l'ensemble des associations bénéficiaires sur les exercices sous revue, sont insuffisamment encadrées, ni les conventions financières, ni aucune autre convention spécifique ne venant les préciser[25].

Concourt également à la transparence des relations avec les associations l'obligation de rendre accessibles, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable ou sur data.gouv.fr auquel doit renvoyer le site internet de la collectivité, les données essentielles des conventions de subventionnement[26]. La commune ne se conforme pas à cette obligation, qui lui est pourtant applicable depuis le 1er août 2017[27]. Elle indique être inscrite dans une démarche mutualisée d'*open data*, actuellement pilotée par l'agence Pays Basque pour les nouvelles technologies de l'information et de la communication (ANTIC Pays Basque), et avoir recruté un responsable « communication et numérique ». Elle signale avoir identifié les données prioritaires à mettre en ligne, dont les conventions avec les associations et les subventions, et être dans une phase de compilation avant leur formatage et leur publication. Elle précise en outre qu'un portail *open data* par commune, développé au sein de la communauté d'agglomération du Pays Basque, sera prochainement ouvert au public, entraînant la publication des jeux de données concernés sur data.gouv.fr. La Chambre relève que, depuis 2017, la commune aurait pu assurer une publication de ces données sur son site internet.

En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande à la commune de comptabiliser de façon rigoureuse les avantages en nature qu'elle octroie aux associations, d'établir des conventions de mise à disposition de locaux et d'équipements et de publier en *open data* les données essentielles des conventions de subventionnement.

Recommandation n°1 : Améliorer la transparence et le suivi des relations avec les associations, par une comptabilisation fiable et exhaustive des avantages en nature octroyés, l'établissement de conventions de mise à disposition des locaux ou équipements et l'*open data* des données essentielles des conventions de subventionnement.

La commune assure un suivi des subventions qu'elle attribue en procédant à un examen des demandes assorties d'un dossier comprenant le compte de résultat, le bilan et le budget prévisionnel de l'organisme demandeur et en désignant des élus pour la représenter dans certaines associations.

La représentation de la commune au sein du conseil d'administration des associations auxquelles elle verse des subventions n'est pas exempte de risques juridiques. Utile pour s'assurer du bon emploi de ces subventions, elle peut entraîner des situations de conflits d'intérêts. Ainsi, le fait pour le maire ou un conseiller municipal, membre du conseil d'administration d'une association, de prendre part au vote pour l'attribution à celle-ci d'une subvention peut ne pas

[25] Boucau Tarnos Stade partage, avec deux autres associations et le collège, les terrains de Piquessary ; le centre social Dou Boucaou occupe des locaux de l'école Jean Abbadie.

[26] Les informations relatives à l'autorité administrative qui attribue la subvention (nom et date de la convention), à l'attributaire de la subvention (nom et numéro d'inscription au répertoire des entreprises) et à la subvention (objet, montant, nature, dates ou période et conditions de versement…) (article 1er du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention).

[27] Avant-dernier alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 précitée.

paraître susceptible de placer ces élus en situation de « conseillers intéressés »[28] au sens de la jurisprudence administrative, dès lors que ces associations présentent un intérêt communal et que les élus siègent en leur sein en raison de leurs fonctions[29]. L'absence de déport à l'occasion des travaux préparatoires à la délibération et lors du vote de celle-ci pourrait toutefois exposer les élus concernés, en l'état de la jurisprudence judiciaire[30], à une situation de conflits d'intérêts. La commune a fait évoluer sa pratique au début de l'année 2021 en s'assurant, lors des conseils municipaux, que les élus également administrateurs d'associations ne participent pas au vote sur l'octroi de subventions à ces dernières. Cela ne semble toutefois pas suffisant, une simple participation, même indirecte, comme la seule présentation en séance du projet de convention[31], étant susceptible de faire peser un risque juridique, comme l'a récemment confirmé la chambre criminelle de la Cour de cassation[32]. Pour cette raison, la chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à mettre en place un dispositif rigoureux de prévention de ces conflits.

En conclusion, les absences constatées au niveau de la qualité des annexes, bien que partielles, caractérisent un manque d'information de l'assemblée délibérante. Elles sont d'autant plus préjudiciables que le soutien au secteur associatif constitue un axe fort de la politique municipale.

La chambre régionale des comptes recommande donc à la commune de veiller au caractère exhaustif de ces annexes, qui constituent une source essentielle d'information pour les élus municipaux, les citoyens et les autres destinataires institutionnels des documents budgétaires de la collectivité.

Recommandation n°2 : Compléter de manière exhaustive, précise et fiable les annexes aux budgets primitifs et aux comptes administratifs, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales et de l'instruction budgétaire et comptable M14, notamment en matière de concours attribués à des tiers.

[28] Au sens de l'article L. 2131-11 du CGCT.

[29] Pour la jurisprudence administrative, si la participation d'élus membres du conseil d'administration d'une association entache d'illégalité les délibérations lui accordant une subvention en raison de la poursuite par celle-ci d'intérêts distincts de ceux de la généralité des habitants (CE, 9 juillet 2003, *Caisse régionale de Crédit agricole mutuel de Champagne-Bourgogne,* nº 248344), tel n'est pas le cas si ces élus ne retirent pas un bénéfice personnel (ou au profit d'un tiers) de l'opération et dès lors qu'ils siègent dans l'association en leur seule qualité de représentants de la collectivité territoriale (CE, 17 novembre 1999, *Association de défense des intérêts des habitants de Kaw*, n° 196531 ; CAA Marseille, 16 septembre 2003, *Commune de Vauvert*, n° 99MA01085 ; CAA Versailles, 15 mai 2008, *Commune de Versailles*, n° 06VE01131).

[30] Le délit de prise illégale d'intérêts s'applique à un élu qui intervient, même de façon indirecte (y compris par un avis) dans la décision d'attribution d'une subvention à une association dans laquelle il a un intérêt personnel, le seul intérêt moral qu'il peut avoir à favoriser une association dont il est administrateur, même à titre bénévole, étant suffisant pour caractériser le délit (Cass. Crim., 13 mars 2018, n° 17-86.548). Ont ainsi été condamnés des élus d'une commune en raison de leur participation aux délibérations et votes attribuant des subventions à des associations municipales ou intercommunales qu'ils présidaient en qualité d'élus, alors que leur participation à la délibération litigieuse n'avait porté ni profit pour eux, ni préjudice pour la collectivité (Cass. crim., 22 octobre 2008, n° 08-82.068).

[31] Ce fut le cas avec la présentation, lors du conseil municipal du 18 mars 2021, de la convention proposée avec le CAEM par Mme Marie-José ROQUES, adjointe au maire et administratrice de cette association.

[32] Cass. crim., 20 janvier 2021, n° 19-86.702.

2.3 La fiabilité des comptes

L'analyse de la fiabilité des comptes comme de la situation financière de la commune n'a porté que sur son budget principal, compte tenu de la situation des budgets annexes[33] au cours de la période sous revue.

Au terme des vérifications opérées sur ce seul budget, il n'a pas été relevé d'anomalies en ce qui concerne :

- la concordance de la balance générale du compte administratif et des résultats budgétaires de l'exercice du compte de gestion pour les exercices 2015 à 2019 ;
- la concordance du solde du compte 1641 au sein du compte de gestion et des états de la dette annexés au compte administratif pour les mêmes exercices ;
- la cohérence du compte de liaison entre le budget principal et le compte annexe du service public d'assainissement non collectif (SPANC) de Boucau pour les exercices concernés, ce budget annexe ayant été clos le 31 décembre 2017 ;
- la concordance des comptes d'emploi des valeurs inactives avec la balance du compte de gestion pour l'exercice 2019 ;
- la justification des soldes des comptes relatifs aux autres immobilisations financières pour les exercices 2015 à 2019 ;
- les conditions d'intégration sur les comptes d'immobilisation, la commune s'étant conformée à la précédente recommandation de la Chambre relative à l'intégration des immobilisations en cours (compte 23) dans les comptes d'immobilisations corporelles (comptes 21) lorsqu'elles sont achevées ;
- la neutralisation des produits de cessions sur la section de fonctionnement et la comptabilisation en investissement des plus ou moins-values des cessions d'immobilisation, qui sont effectivement pratiquées ;
- le recours, depuis 2017, à la technique des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP)[34], qui font l'objet d'un suivi régulier ;
- la mise en œuvre d'une comptabilité d'engagement conforme aux dispositions de l'article L. 2342-2 du CGCT et de l'instruction budgétaire et comptable M14 ;
- les charges à répartir ;
- les recettes et dépenses à classer ou à régulariser, dont les montants sont limités en volume et en diminution.

[33] La commune était dotée d'un budget annexe « Boucau - Port de la Cale », pour la seule année 2015 mais il était inactif, et d'un budget annexe pour le service public d'assainissement non-collectif (SPANC), clos le 31 décembre 2017 lors du transfert de la compétence relative à l'assainissement à la CAPB. Par ailleurs, la caisse des écoles, établissement autonome administrativement mais dont le budget était annexé à celui de la commune comme le permet le code de l'éducation, était inactif depuis 2017 et a fait l'objet d'une dissolution par délibération n° 3 du 17 décembre 2020 du conseil municipal.

[34] Trois AP sont en cours sur les quatre ouvertes au total depuis 2017 : la réhabilitation du centre communal d'action sociale (AP n^{os} 2017-113 et 2018-129), la mise en œuvre de l'agenda d'accessibilité programmée (AP n° 2017-128) et la construction de la maison des associations (AP n° 2018-130).

2.3.1 Une connaissance, un suivi et un amortissement de l'actif immobilisé à améliorer

2.3.1.1 La conformité des états de l'actif avec les soldes de sortie du compte de gestion

La comparaison de l'état de l'actif du budget principal, arrêté au 31 décembre 2018, à la balance de sortie du compte de gestion de 2018 pour ce qui concerne les comptes 21, 23 et 28 a révélé des discordances d'un montant total de 7 662,34 €, portant, à titre principal, sur les amortissements réalisés avant 2018.

Deux écarts ressortent de la même comparaison opérée entre l'état de l'actif 2019 transmis par le comptable et la balance de gestion de la même année :

- le premier semble résulter, pour un même numéro d'inventaire (n° 20024 « Centre animation de La Cale »), d'une mauvaise comptabilisation par l'interversion d'un amortissement entre deux comptes[35] ;
- le second, d'un montant de 5 513,37 €, apparaît au niveau de la valeur nette des immobilisations du compte 2184 « Mobilier »[36].

2.3.1.2 Les amortissements

La commune procède aux écritures d'amortissement des immobilisations dans le respect des règles posées en la matière par l'instruction budgétaire et comptable M14. Les mouvements d'ordre opérés entre 2015 et 2019 à cette fin, se traduisant à la fois par une dotation en dépense de fonctionnement (c/ 6811) et par une recette d'amortissement en section d'investissement imputée à la subdivision intéressée du compte 28, sont symétriques.

Les durées d'amortissement actuellement pratiquées ont été fixées par une délibération du 15 décembre 2015. Elles sont conformes aux indications données par la M14 et aux dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT, la commune n'excédant pas les maximas prévus par ces dispositions en fonction de la durée de vie du bien financé.

L'instruction comptable M14 prévoit que les frais d'études effectuées par des tiers en vue de la réalisation d'investissements sont imputés directement au compte 2031 « Frais d'études ». Ils sont virés à la subdivision intéressée du compte d'immobilisations en cours (compte 23) lors du lancement des travaux par opération d'ordre budgétaire. Toutefois, dès qu'il est constaté que

[35] Le compte 2132 « Immeubles de rapport » (compte amortissable) dispose d'un solde débiteur de 224 063,02 € au 31 décembre 2019, le compte 28132 enregistrant un amortissement cumulé de 36 363,76 €, soit une valeur nette de 187 699,26 €. Cette même valeur nette à l'actif 2019 s'élève à 191 779,68 €, soit un différentiel de 4 080,42 €. En parallèle, le compte 2151 « Réseaux de voirie » (non amortissable) dispose d'un solde débiteur de 13 663 357,72 € au même jour, mais l'état de l'actif présente une valeur nette de ce même compte inférieure de 4 080,42 €. L'actif du budget principal de la commune de Boucau apparaît donc erroné en ce qu'il a comptabilisé une dépréciation sur le compte 2151 non amortissable, en lieu et place du 2132, amortissable.

[36] La valeur nette résultant de la balance de gestion est de 53 667,06 € au 31 décembre 2019 alors que la valeur nette figurant dans l'actif net est de 59 180,43 €. Ce différentiel apparaît dans l'état de l'actif pour le montant exact de la valeur nette de la ligne relative à l'inventaire n° 40359 ; ce même montant figurait à l'état de l'actif des exercices 2017 et 2018. L'état de l'actif 2017 est le dernier à prendre en compte des amortissements supplémentaires alors qu'un amortissement de 1 837,77 € a été passé en 2018 (mandat n° 1138) et de 1 837,83 € en 2019 (mandat n° 1330). Il est par ailleurs constaté une absence de prise en compte, en 2016, d'un amortissement de 1 837,77 € enregistré comptablement (mandat n° 373) mais non retranscrit dans l'actif net de l'exercice 2016. L'actif net de l'exercice 2015 permet de constater l'enregistrement d'un amortissement de 3 675,54 €, soit le double de l'amortissement annuel constaté (mandat n° 686) cette année-là (1 837,77 €).

ces frais d'études ne seront pas suivis de réalisation, ils doivent être amortis sur une période qui ne peut dépasser cinq ans[37]. Les écritures d'amortissement sont ainsi retranscrites :

Tableau n° 3 : Situation des comptes 2031 et 28031 – en €

Compte / exercice	Balance d'entrée		Opérations budgétaires		Soldes	
Cpte 2031	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
2015	446 680,90	0,00	0,00	0,00	0,00	446 680,90
2016	446 680,90	0,00	0,00	0,00	0,00	446 680,90
2017	446 680,90	0,00	0,00	0,00	0,00	446 680,90
2018	446 680,90	0,00	17 184,00	0,00	0,00	463 864,90
2019	463 864,90	0,00	0,00	0,00	0,00	381 823,48
Cpte 28031	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
2015	0,00	0,09	0,00	16 408,28	16 408,37	0,00
2016	0,00	16 408,37	0,00	16 408,28	32 816,65	0,00
2017	0,00	32 816,65	0,00	16 408,28	49 224,93	0,00
2018	0,00	49 224,93	0,00	16 408,28	65 633,21	0,00
2019	0,00	65 633,21	0,00	16 408,30	0,09	0,00

Source : comptes de gestion

La commune a apporté des précisions sur les opérations auxquelles ces frais d'études se rattachent et le devenir de celles-ci. Interrogée sur ces frais d'études et le devenir des opérations auxquels ils sont rattachés, la commune a développé le contenu du solde du compte 2031 au 31 décembre 2019.

L'opération sur l'école Abbadie et le centre de loisirs s'est tenue courant 2016 et les frais d'études imputés (16 293 €) auraient dû être virés au chapitre 23 au démarrage des travaux. La commune a précisé que l'opération était achevée. Elle a adopté, le 17 décembre 2020, une décision budgétaire modificative et enregistré les écritures comptables de régularisation de ces frais au début de l'année 2021.

L'opération concernant la ZAC de la Lèbe et l'îlot Biremont a fait l'objet d'un transfert à la CAPB dans le cadre de sa prise de compétence en matière d'opérations d'aménagement mixte pour l'élaboration du projet urbain. La commune a ouvert, dans cette même décision modificative, des crédits supplémentaires afin d'amortir, à partir de 2020, les frais d'études initialement engagés soit 348 347 €.

[37] Le compte 6811 « Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles » est débité par le crédit du compte 28031 « Frais d'études ». Les frais d'études entièrement amortis sont sortis du bilan et le comptable crédite le compte 2031 par le débit du compte 28031 à due concurrence par opération d'ordre non budgétaire.

Enfin, l'opération relative à la maison des associations, pour laquelle 17 184 € de frais d'études ont été engagés, est en cours. La commune a justifié avoir également enregistré des écritures de régularisation de ces frais au début de l'année 2021 et prévu les crédits nécessaires à leur amortissement.

La chambre régionale des comptes constate, en considération des éléments fournis par la commune en réponse, qu'elle a satisfait à la nécessité de procéder aux écritures comptables prévues par l'instruction comptable et budgétaire M14 en matière de frais d'études. La recommandation ci-dessous, relative à leur transfert au compte d'immobilisations en cours concerné lors du lancement des travaux ou, à défaut de réalisation, à leur amortissement dans la limite de cinq ans, a été mise en œuvre.

Recommandation n°3 : Transférer les frais d'études au compte des immobilisations en cours concerné lors du lancement des travaux ou, à défaut de réalisation, amortir les frais d'études dans la limite de cinq ans, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.

2.3.2 Une justification et un suivi de certains comptes de passif à renforcer

2.3.2.1 La comptabilisation des engagements de la commune vis-à-vis de l'établissement public foncier local

Dans son précédent rapport, la Chambre constatait que les engagements de la commune envers l'EPFL Pays Basque n'étaient pas correctement comptabilisés, minorant d'autant la dette de la commune, et invitait cette dernière à régulariser la situation.

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

Il a été constaté, en 2019, d'importantes et de tardives[38] opérations de régularisation des écritures comptables passées avec l'EPFL. Les annuités ont finalement été imputées au compte 16878 avec une contrepartie au 27638 « Créances sur autres établissements publics ».

Les écritures comptables des opérations de portage foncier menées en lien avec l'EPFL sont désormais, après plusieurs années, correctement prises en charge, sous réserve, d'une part, d'imputer les annuités au compte 16876, en lieu et place du 16878, et, d'autre part, de la reprise des engagements hors bilan et de leur mise à jour régulière.

2.3.2.2 La reprise des subventions d'investissement transférables

Les vérifications réalisées en matière de reprises sur subventions d'investissement ont révélé qu'en 2018 et 2019, deux recettes du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée

[38] Le comptable évoque des démarches entreprises par ses soins dès 2014 dans le cadre d'un courrier de relance de 2017 faisant suite au précédent rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes.

(FCTVA), d'un montant respectif de 3 434 €[39] et 4 885 €[40] correspondant à la part afférente aux dépenses de fonctionnement, ont été imputées, à tort, sur le compte 777 « quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat » et non sur le compte 744 « FCTVA », comme le prévoit la M14[41].

Le comptable a reconnu une erreur d'imputation à partir de 2017, date à laquelle un compte spécifique (744) a été créé dans la nomenclature M14 pour suivre les recettes de FCTVA en fonctionnement. La Chambre prend note que celui-ci a sollicité une correction sur l'exercice 2020 à la commune.

2.3.2.3 La constitution de provisions

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

Aucune provision pour risques et charges n'a été constituée par la commune sur les exercices sous revue, l'ordonnateur ayant indiqué n'avoir identifié aucune source de risques susceptibles d'avoir des conséquences sur la situation financière de la collectivité.

Pourtant, l'analyse des mandats émis pendant ces exercices sur les comptes 6227 (« Frais d'actes et de contentieux »)[42] et 678 (« Autres charges exceptionnelles »)[43] laisse apparaître l'existence de nombreux contentieux dans lesquels la commune était impliquée, lesquels auraient dû donner lieu à provision à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru.

Par ailleurs, la commune met en œuvre un dispositif de compte épargne-temps (CET) pour lequel le provisionnement est obligatoire[44]. En effet, les jours de congés inscrits sur les CET constituent un passif social devant être retracé en comptabilité. Même si la délibération institutive n'autorise pas leur indemnisation ni leur prise en considération au titre du régime de retraite additionnel de la fonction publique, et sans considérer le risque de décès d'un agent dont le CET serait alors liquidé au bénéfice de ses ayants droit, la prise de ces jours sous la forme de congés représente un coût supporté par la commune (personnels de remplacement, report des activités…).

Enfin, figurent parmi les dépenses obligatoires d'une commune les dotations aux provisions pour risques liés à la souscription, à compter du 1er janvier 2014, de produits financiers

---

[39] Titre n° 1010.

[40] Titre n° 298.

[41] 7 du chapitre 2 du titre 1 du tome 1 de l'instruction budgétaire et comptable M14.

[42] En 2015, contentieux Garcia (mandats nos 609 et 1163 de 2 580 € et 540 €) ; contentieux École Abbadie (mandats nos 904, 1306 et 1307 de 894 €, 1 560 € et 942 €). En 2016, suite du contentieux École Abbadie (mandat n° 304 de 4 998,07 €). En 2017, contentieux BPCE (mandat n° 327 de 1 080 €), contentieux SCI Boucau Matignon (mandat n° 1630 de 1 500 €), contentieux Comat Aulet/Plouvier (mandat n° 1631 de 3 000 €), suite du contentieux Garcia (mandat n° 1815 de 1 002 €), contentieux Desbiendras (mandat n° 1816 de 1 550 €), contentieux Aulet/Lanusse (mandat n° 1817 de 1 000 €) et contentieux Reiff Romuald (mandat n° 1851 de 565 €). En 2018, contentieux Matignon (mandat n° 1398 de 1 560 €) et contentieux Sarl Solana (mandat n° 1399 de 1 620 €).

[43] La société d'équipement des pays de l'Adour avait déposé un recours indemnitaire contre la commune (à hauteur de près de 285 000 €), à la suite de la résiliation par cette dernière du traité de concession de la Zac de la Lèbe qui lui avait été accordé. Ce contentieux a été clos en février 2019 par l'adoption d'un protocole transactionnel.

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

dits « complexes », dans des conditions précisées par la direction générale des collectivités locales[45] et le conseil de normalisation des comptes publics[46].

La commune a souscrit, en 2007 et 2010, deux contrats de prêts auprès de Dexia Crédit Local d'un montant total de 3,9 M€ environ, qui arriveront tous deux à terme en 2037 et sont classés E sur la classification de la Charte Gissler[47], c'est-à-dire correspondent à des emprunts à taux structurés susceptibles d'être multipliés par 5 sans limite. Le capital restant dû au 31 décembre 2019 (1 006 261,87 €), représentait 13 % de l'encours de dette de la commune.

Le provisionnement des risques liés à ces emprunts, souscrits avant 2014, n'est pas obligatoire. Comme elle l'avait fait en 2016, la chambre régionale des comptes constate que le risque inhérent à ces prêts ne s'est pas produit, l'évolution des indicateurs servant au calcul des taux d'intérêt appliqués ayant permis leur stabilité[48], jusqu'à présent. Elle rappelle toutefois que, dans l'hypothèse où le risque deviendrait avéré, et pour garantir l'image fidèle des comptes de la commune, il y aurait lieu de le provisionner.

La chambre régionale des comptes recommande à la commune, en vertu du principe comptable de prudence, d'examiner les risques liés à son activité et de constituer pour chacun d'eux des provisions, le cas échéant, ajustées et reprises, en se référant au guide comptable et budgétaire des provisions pour risques et charges établi par le comité de fiabilité des comptes locaux.

Recommandation n°4 : Identifier les risques probables inhérents à l'activité de la commune (litiges, comptes épargne-temps, emprunts à taux structurés…) et constituer des provisions pour chacun d'eux, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.

2.3.3 Un principe de l'annualité budgétaire à mieux respecter

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice, technique comptable obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants en vertu du principe d'annualité budgétaire, consiste

[45] Pour elle, les emprunts « complexes » sont ceux dont le taux d'intérêt variable résulte de l'application d'une formule dans laquelle il n'est pas défini comme la simple addition d'un indice usuel et d'une marge exprimée en points de pourcentage, après la prise en compte d'un éventuel mécanisme de couverture (cap ou swap). Un emprunt « complexe » qui bénéficie d'un cap permettant d'en limiter l'effet doit, en revanche, être classé dans la catégorie « simple », le taux supporté n'étant pas sensiblement supérieur au taux de marché.

[46] Dans son avis n° 2012-04 du 3 juillet 2012, le Conseil recommande de traduire comptablement le risque que le coût d'un emprunt « complexe » devienne très supérieur aux conditions de marché soit par une évaluation financière du risque inclus dans l'emprunt dès sa mise en place (si cette évaluation fait apparaître un risque de perte dont le montant est supérieur à la bonification obtenue, une provision doit être constituée à hauteur de cet écart, le risque devant être ré-estimé à chaque date de clôture), soit en calculant la bonification d'origine, puis le surcoût des périodes ultérieures par rapport au taux fixe de marché à l'origine.

[47] La classification Gissler permet de ranger les produits financiers proposés aux collectivités territoriales selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts.

[48] Les taux d'intérêt sont susceptibles d'évoluer de manière significative au cours de la deuxième période de remboursement du prêt entre le 1er décembre 2009 et le 30 novembre 2027 :
– pour le premier prêt, si le taux d'échange interbancaire dans la zone euro EURIBOR 3 mois dépassait 6 %, ce qui n'est jamais arrivé depuis sa création en 1999 (taux négatif depuis 2016) ; à défaut, le taux appliqué est de 4,25 % ;
– pour le second, si la différence entre les taux de swap de long terme de la zone euro CMS EUR 30 ans et CMS EUR 2 ans est inférieure à 0,00 %, ce qui n'a pas été le cas depuis une dizaine d'années ; à défaut, le taux appliqué est de 3,97 %.

à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice.

Au cours des divers exercices contrôlés, les comptes d'attente indispensables pour suivre les charges à payer[49] ont été utilisés, témoignant de la mise en œuvre du principe de rattachement des charges à l'exercice qui les concerne. Les opérations de rattachement des intérêts de la dette courus mais non encore échus (ICNE) au bon exercice sont effectuées.

Tableau n° 4 : Montant des charges et produits rattachés dans le budget principal (2015-2019)

En euros	2015	2016	2017	2018	2019
Charges rattachées	**53 139,24**	**100 201,08**	**73 624,11**	**24 337,28**	**27 401,37**
dont charges à caractère général	*20 303,20*	*64 066,73*	*48 416,05*	*0*	*3 396,00*
dont charges de personnel	*0*	*4 967,84*	*0*	*0*	*0*
dont autres charges de gestion courante	*2 500,00*	*2 000,00*	*0*	*0*	*0*
dont charges financières	*30 336,04*	*29 166,51*	*24 691,06*	*24 337,28*	*24 005,37*
dont charges exceptionnelles	*0*	*0*	*517,00*	*0*	*0*
Produits rattachés	**89 822,05**	**0**	**0**	**0**	**0**
dont produits exceptionnels	*89 822,05*	*0*	*0*	*0*	*0*

Source : comptes administratifs 2015 à 2019

Le rattachement des charges et produits à l'exercice n'est toutefois pas complet, semblant être abandonné à compter de 2018. Les ICNE sont en effet les seules charges rattachées à l'exercice 2018 et la quasi-totalité de celles rattachées à 2019, alors que les comptes de gestion laissent apparaître des charges correspondant à des services faits avant le 31 décembre pour lesquelles la facture avait été réceptionnée avant la fin de la journée complémentaire. En réponse aux observations provisoires, la commune a procédé à un recensement des charges et des produits à rattacher à l'exercice 2020 dans le cadre des opérations de clôture de l'exercice ; ainsi, le compte administratif 2020 recense pour plus de 91 k€ de charges rattachées et près de 43 k€ de produits rattachés.

La chambre régionale des comptes invite la commune à poursuivre la mise en œuvre de la technique budgétaire et comptable du rattachement des charges et des produits, dont la finalité est de garantir l'exhaustivité et la sincérité des résultats de l'exercice.

2.4 Des régies d'avances et de recettes à contrôler davantage

Pour la période sous revue, la commune de Boucau était dotée de six régies d'avances et de recettes.

[49] Comptes 408 « Fournisseurs – Factures non parvenues », 428 « Personnel – Charges à payer et produits à recevoir » et 468 « Divers – Charges à payer et produits à recevoir ».

Tableau n° 5 : État des régies d'avances et de recettes de la commune de Boucau (2015-2020)

Intitulé	Date de création	Encaisse / avance maximale	Indemnité	Cautionnement	Date de la dernière vérification
Régie de recettes de restauration et accueils périscolaires	Création le 23/11/2006, régie par un arrêté du 06/04/2018	1 500 € (6 000 € en consolidé : numéraire + DFT)	160 € et NBI de 15 points d'indice (aucune)	1 220 €	11/10/2013, par le comptable
Régie de recettes pour les animations du pôle enfance jeunesse	Création le 03/02/2003, régie par un arrêté du 07/02/2019	300 €	110 € (aucune)	Aucun	11/10/2013, par le comptable
Régie de recettes pour le plaçage et le stationnement	Création le 01/10/1972, régie par un arrêté du 16/11/2015	600 € (2 000 € pour la fête foraine et la semaine suivante)	110 € (110 € au prorata temporis)	Aucun	14/02/2019, par le comptable
Régie de recettes pour la location de salles et la vente de carafes « L'O d'ici »	Arrêté du 23/10/2012	500 €	110 € (aucune)	Aucun	14/10/2013, par le comptable
Régie de recettes « Billetterie spectacles »	Arrêté du 19/07/2016	3 000 €	110 € (aucune)	Aucun	–
Régie de recettes et d'avances « Local jeunes »	Arrêtés du 22/06/2017 et du 29/11/2018	1 000 € pour l'encaisse, 400 € pour l'avance	110 € (aucune)	Aucun	27/07/2020, par le comptable

Source : réponses de la commune de Boucau

Les règles applicables en matière de cautionnement et d'indemnité de responsabilité[50] sont respectées.

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes rappelait à la commune l'obligation de contrôler les régies d'avances et de recettes, après avoir constaté qu'aucun compte rendu formalisé se traduisant par un procès-verbal de vérification n'avait été produit. Elle relevait à cette occasion qu'il n'existait pas de convention de partenariat entre la commune de Boucau et le comptable public, formalisant la collaboration entre les deux entités.

En 2017, le maire précisait avoir sollicité, dans l'année, le comptable afin que soit conclue une telle convention permettant de formaliser leur collaboration. Il a indiqué, en cours d'instruction, que le service financier procédait à un contrôle au moment du titrage des recettes et du mandatement des dépenses, sans toutefois que ce contrôle soit formalisé. Interrogé afin de connaître le devenir de cette convention, le comptable a indiqué avoir adressé, la même année, un courrier à la commune, évoquant la mise en place d'une convention partenariale relative au contrôle des régies. À ce jour, trois ans plus tard, malgré la manifestation d'intentions communes, cette convention n'est pas formalisée.

[50] Telles qu'elles sont fixées par l'arrêté du 27 décembre 2001 relatif au seuil de dispense de cautionnement des régisseurs d'avances et des régisseurs de recettes et l'arrêté du 28 mai 1993 relatif aux taux de l'indemnité de responsabilité susceptible d'être allouée aux régisseurs d'avances et aux régisseurs de recettes relevant des organismes publics et montant du cautionnement imposé à ces agents.

Depuis, aucune régie d'avances et/ou de recettes n'a fait l'objet d'un contrôle des services de l'ordonnateur donnant lieu à la rédaction d'un procès-verbal de vérification. Un contrôle limité aux opérations de titrage ou de mandatement n'apparaît pas suffisant.

Quant à ceux du comptable, seuls deux contrôles sont intervenus depuis 2013 : le 14 février 2019 pour la régie de recettes du plaçage et stationnement, et le 27 juillet 2020 pour la régie d'avances et de recettes du local jeunes. Les régies à enjeux, telles que celles de la restauration scolaire et de l'accueil périscolaire, regroupées le 06 avril 2018, n'ont pas été contrôlées depuis la fin de l'année 2013 ; une autre régie à enjeux, la régie de recettes « Spectacles », créée le 19 juillet 2016 avec une encaisse de 3 000 €, n'a pas, à ce jour, fait l'objet d'un contrôle. La périodicité de ces contrôles apparaît donc insuffisante.

En effet, aux termes de l'article R. 1617-17 du CGCT et de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, explicitée par la circulaire n° 2013/05/11118 du 5 juin 2013 de la direction générale des finances publiques, relative aux consignes actualisées de contrôle des régies de recettes et/ou d'avances, un plan de contrôle des régies doit être établi :

- lorsqu'un contrôle sur pièces ou d'autres informations font apparaître des anomalies significatives. Dans ce cas, il doit être procédé, sans délai, à la vérification, sur place, de la ou des régies concernées ;
- en dehors de ce cas, la périodicité du contrôle sur place est proportionnée aux enjeux et risques variables de chaque régie, appréciés et justifiés par le comptable :
  - contrôle sur place au moins tous les 2 ans pour les régies connaissant le plus de risques (de plus, contrôle sans délai en cas de changement du régisseur) ;
  - contrôle sur place au moins tous les 6 ans pour les régies connaissant le moins de risques.

Les obligations résultant de l'article R. 1617-17 précité concernent non seulement le comptable mais aussi l'ordonnateur. Par ailleurs, le comptable assignataire a la faculté, s'il l'estime nécessaire, de procéder au contrôle des régies sans tenir compte des règles de périodicité minimale ainsi définies. Ces obligations sont d'une importance particulière : elles visent notamment à prévenir les situations de gestion de fait et de détournement de fonds publics.

La chambre régionale des comptes, constatant l'insuffisante périodicité des contrôles diligentés par le comptable et l'absence de toute vérification approfondie des régies sur la période contrôlée par les services de l'ordonnateur, et ce en dépit de la précédente recommandation pourtant formulée à son attention afin qu'il se rapproche sur ce sujet du comptable, recommande donc à l'ordonnateur de remédier rapidement à cette carence.

Recommandation n°5 : Assurer et formaliser périodiquement les contrôles des régies d'avances et de recettes en complémentarité avec le comptable, conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales, en identifiant prioritairement les régies à enjeux.

2.5 Conclusion

Les vérifications opérées par la chambre régionale des comptes dessinent des marges de progrès en matière d'information budgétaire et comptable, dont la qualité, essentielle à l'exercice

de la vie démocratique, conditionne également la sincérité des prévisions budgétaires et la fiabilité des comptes.

La commune pourrait améliorer l'information qu'elle délivre sur ses priorités et prévisions à moyen terme, en enrichissant le contenu des documents d'orientations budgétaires, dont le caractère inabouti et irrégulier, s'agissant par exemple du programme pluriannuel d'investissement ou des perspectives d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, fragilise son pilotage budgétaire.

Si certaines des obligations prévues par la loi afin d'assurer la transparence et le suivi des subventions versées au secteur associatif sont respectées, la comptabilisation de façon fiable et exhaustive des avantages en nature octroyés, l'établissement de conventions de mise à disposition de locaux ou d'équipements et l'ouverture au public, en *open data*, des données essentielles des conventions de subventionnement permettraient de mieux satisfaire ces exigences. L'ordonnateur a indiqué mener actuellement un travail qui devrait prochainement aboutir à une meilleure comptabilisation des avantages en nature octroyés ainsi qu'à une mise en ligne, en *open data*, des données essentielles des conventions de subventionnement.

Si la commune a mis en œuvre, parfois tardivement, les recommandations que la Chambre avait formulées en 2015 afin de renforcer la fiabilité des comptes (intégration des immobilisations en cours dans les comptes d'immobilisations corporelles lorsqu'elles sont achevées, comptabilisation des engagements vis-à-vis de l'EPFL), elle a rapidement corrigé les anomalies relevées à l'occasion du présent contrôle en matière d'amortissement des frais d'études et de rattachement des charges et produits à l'exercice. La question du provisionnement des risques (litiges, comptes épargne-temps…) demeure cependant un élément de fiabilité des comptes qu'elle devrait examiner.

Enfin, la commune ne s'est pas conformée à ses obligations en matière de contrôle des régies d'avances et de recettes, malgré la recommandation de la Chambre lors du contrôle précédent. Il convient de remédier sans délai à l'insuffisante périodicité des contrôles diligentés par le comptable et à l'absence de toute vérification approfondie des régies par les services de l'ordonnateur, en particulier des régies à enjeux, conformément à l'article R. 1617-17 du CGCT.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

Au terme de son précédent contrôle, portant sur la période 2009-2014, la Chambre avait constaté que la commune était confrontée à une situation financière délicate, marquée par des charges de gestion nettement plus dynamiques que les produits, une réduction significative de sa capacité d'autofinancement nette, une augmentation sensible de l'endettement et une dégradation de sa capacité de désendettement (9 années en 2014). Elle invitait la commune, confrontée à un contexte de dotations budgétaires de l'État durablement contraint d'une part, et à des marges de manœuvre réduites en matière de fiscalité d'autre part, à rechercher des sources d'économies dans une mutualisation effective des modes d'organisation des services.

L'analyse de la situation financière de la commune s'est fondée sur les données définitives alors à disposition, à savoir celles des exercices 2015 à 2019. Les données financières de l'exercice 2020 étant devenues disponibles après la communication des observations provisoires, elles ont été insérées sans faire l'objet de commentaires d'analyse, faute d'avoir pu être soumises à la contradiction. En outre, ces données sont à considérer avec précaution compte tenu des incidences de la crise sanitaire, qui bénéficient d'un éclairage particulier dans la partie 5 de ce rapport.

3.1 La section de fonctionnement

3.1.1 Une épargne de fonctionnement en net recul

Tableau n° 6 : La constitution de l'épargne de fonctionnement (2015-2020)[51]

en €	2015	2016	2017	2018	2019	*2020*	*Var. annuelle moyenne*
Produits de gestion	7 360 328	7 385 713	7 540 417	7 679 514	7 827 041	*7 692 567*	*0,9 %*
Charges de gestion	6 605 973	6 567 019	6 848 823	6 876 928	7 195 339	*6 952 258*	*1 %*
Excédent brut de fonctionnement	**754 355**	**818 695**	**691 594**	**802 586**	**631 702**	***740 309***	***-0,4 %***
Résultat financier	-311 958	-294 810	-280 270	-284 109	-257 847	*- 237 084*	*-5,3 %*
Autres produits et charges excep. réels	129 648	96 425	35 074	20 618	-50 825	*20 176*	*-31,1 %*
CAF brute	**572 045**	**620 309**	**446 398**	**539 095**	**323 030**	***523 401***	***-1,8 %***
en % des produits de gestion	*7,8 %*	*8,4 %*	*5,9 %*	*7,0 %*	*4,1 %*	*6,8 %*	

Source : comptes de gestion, d'après le logiciel ANAFI

Le niveau de ressources que tire la commune de son cycle de fonctionnement entre 2015 et 2019 a été positif (740 k€ en moyenne par an) mais a connu une nette inflexion en raison de l'évolution plus rapide des charges de gestion par rapport aux produits de gestion.

L'exercice 2020 enregistre, par rapport à 2019, une diminution des ressources (- 1,7 %) et des charges (- 3,4 %).

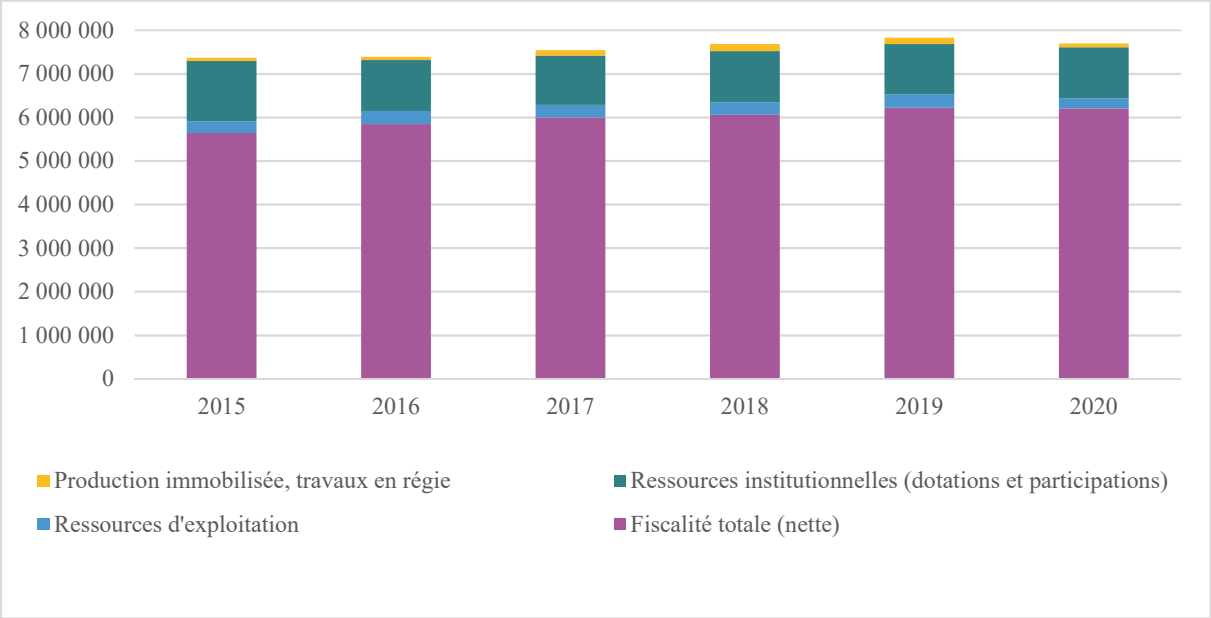
3.1.1.1 Des marges de manœuvre limitées sur l'évolution des produits de fonctionnement

En progression de 1,5 % en moyenne annuelle sur la période contrôlée, les produits de gestion (7,8 M€ en 2019), sont constitués pour moitié des ressources fiscales propres de la commune, nettes des restitutions. D'un montant moyen de 1 039 €/hab. par année sur cette période, ils sont inférieurs à la moyenne observée dans les communes de la même strate[52] (1 171 €/hab. au niveau national)[53].

Avec 7,7 M€ enregistrés en 2020, la progression annuelle moyenne des produits de gestion sur la période 2015-2020 s'élève à 0,9 %.

[51] Les évolutions chiffrées détaillées figurent en annexe n° 1.
[52] Strate : communes de 5 000 à 9 999 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.
[53] Source : fiches AEFF 2015 à 2019 de la commune de Boucau.

Graphique n° 1 : Évolution et composition des produits de gestion (2015-2020) – en €



Source : comptes de gestion, d'après le logiciel ANAFI

3.1.1.1.1 Les ressources fiscales propres

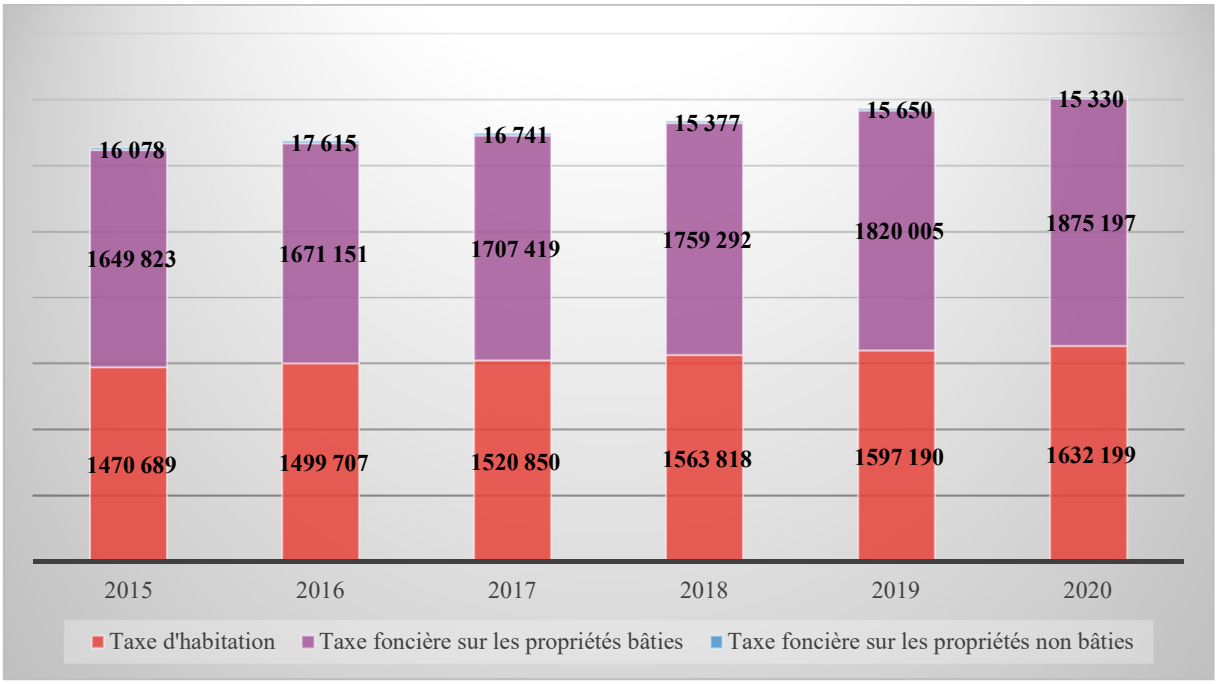
Les taux d'impositions aux taxes « ménages »[54] votés par le conseil municipal sont restés inchangés en 2015 et 2016 mais ont été abaissés en 2017 à la suite de l'intégration de la commune à la CAPB nouvellement créée, laquelle a augmenté, dans la même proportion, les taux qu'elle applique sur ces taxes, afin de garantir la neutralité fiscale de l'opération.

Le dynamisme du produit fiscal est malgré tout particulièrement marqué sur la période avec une progression moyenne du produit fiscal de 3,7 % chaque année, ayant rapporté à la commune 540 k€ de ressources fiscales supplémentaires par rapport à 2015.

Avec les données de l'année 2020, cette progression n'est plus que de 1,9 % en moyenne annuelle, représentant un gain de ressources fiscales sur la période de 124 k€.

[54] Taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Graphique n° 2 : Évolution des trois principales taxes de la fiscalité directe locale (2015-2020) – en €



Source : états fiscaux 1288M

Au dynamisme des bases de la taxe d'habitation et des taxes foncières s'ajoute celui de la taxe additionnelle aux droits de mutation, dont les recettes ont cru de plus de 250 k€ (+124 k€ de 2015 à 2020). Par ailleurs, la commune s'est engagée dans une démarche d'optimisation de ses ressources fiscales, par :

- la suppression, en 2018, de l'exonération de deux ans sur la taxe foncière sur les propriétés bâties au titre des constructions neuves, sauf pour les foyers bénéficiant d'un prêt à taux zéro ;
- le recours à un cabinet extérieur pour valoriser davantage certaines recettes fiscales (taxe locale sur la publicité extérieure, droits de mutation et taxe d'aménagement) ;
- et une meilleure tarification des occupations du domaine public.

En 2020, le taux d'effort fiscal de la commune[55], qui permet d'évaluer les marges de manœuvre fiscales de celle-ci, était inférieur à la moyenne, puisqu'il s'élevait à 1,047685 contre 1,186067 pour la moyenne de la même strate démographique. Celui-ci étant toutefois supérieur à 1, ces marges s'avèrent limitées.

[55] Selon l'article L. 2334-5 du CGCT, l'effort fiscal d'une commune est le rapport entre :
- au numérateur, la somme des produits perçus au titre des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, de la TH et de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFPNB) par la commune ainsi que, le cas échéant, par l'EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient ;
- au dénominateur, un potentiel fiscal dit « trois taxes » correspondant à « *la somme du produit déterminé par l'application aux bases communales de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ainsi que du produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu par la commune et les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de cette dernière* ».

À l'avenir, ces marges de manœuvre vont résulter, à titre principal, des recettes issues de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), dont la part revenant actuellement aux départements sera affectée, à partir de 2021, à l'échelon communal, afin notamment de compenser la suppression progressive, d'ici à 2023, de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Or Boucau appliquait en 2019 un taux d'imposition au titre de la TFPB (19,57 %) inférieur à la moyenne observée au niveau national dans les communes de la même strate (20,96 %)[56].

Tableau n° 7 : Comparaison de l'imposition au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties à Boucau par rapport à la moyenne observée dans les communes de la même strate en 2019

Caractéristiques	Boucau	Moyenne nationale
Taux	19,86 %	23,13 %
dont taux voté par la commune	*19,57 %*	*20,96 %*
dont taux applicable par le groupement à fiscalité propre	*0,29 %*	*2,76 %*
Bases	1 112 €/hab.	1 302 €/hab.
Produit au profit de la commune	218 €/hab.	273 €/hab.

Source : fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux de la commune de Boucau pour 2019

3.1.1.1.2 La fiscalité reversée

L'essentiel de la fiscalité reversée à la commune provient de l'attribution de compensation perçue de la CAPB, pour un montant, stable depuis 2018, proche de 2,2 M€. En 2016, la Chambre recommandait à la commune de comptabiliser distinctement les flux croisés de fiscalité reversée entre l'ACBA et la commune, c'est-à-dire le versement de la dotation de solidarité communautaire (DSC) par l'ACBA à la commune et celui au profit du fonds national de péréquation des ressources intercommunales (FPIC) par la commune à l'ACBA, conformément au principe de non-compensation des produits et des charges. En 2017, le maire indiquait que le budget pour 2016 respectait cette règle, ce qui a été constaté, et qu'à compter du 1er janvier 2017, la commune ne contribuait plus au FPIC. Le montant de DSC est intégré à l'attribution de compensation depuis 2016.

3.1.1.1.3 Les ressources institutionnelles

Les dotations et participations représentent, en 2020, 15,1 % des produits de gestion de la commune (contre 18,9 % en 2015). Suivant la tendance constatée au niveau national, elles ont baissé de près de 226 k€ entre 2015 et 2020, cette baisse, prononcée en début de période, le montant de ces ressources se stabilisant ensuite aux environs de 1,15 M€, est principalement imputable à la diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont la part forfaitaire a décru de plus de 300 k€.

La commune a perçu, en 2020, une part de DGF (83 €/hab.) nettement inférieure à la moyenne nationale des communes de la même strate (153 €/hab.).

[56] Source : fiche AEFF 2019 de la commune de Boucau.

3.1.1.1.4 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation, qui ne comptent que pour 4 % des produits de fonctionnement en 2019, ont enregistré une croissance annuelle moyenne de 3,8 % sur la période contrôlée (+ 40 k€ environ), principalement en raison de la progression des recettes issues des services de restauration scolaire et d'accueil périscolaire.

En 2020, elles représentent 3 % des produits de gestion avec une diminution de 22 % par rapport à 2019 sous l'effet de la crise sanitaire, leur niveau étant inférieur de 24 k€ à celui de 2015.

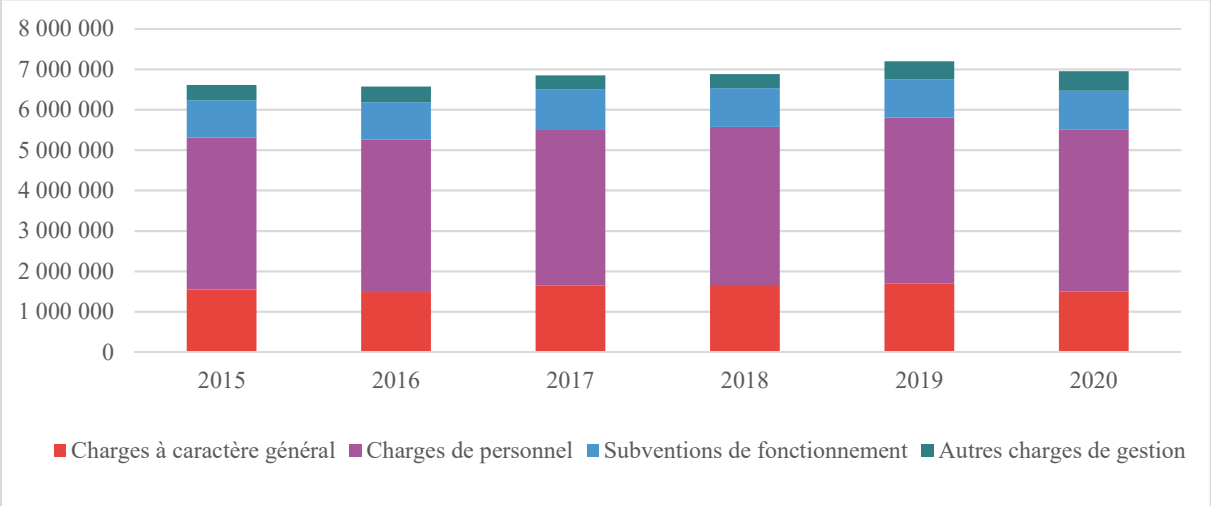
3.1.1.2 Des charges de gestion en augmentation soutenue

Les charges de fonctionnement de la commune de Boucau, de 7,2 M€ en 2019, ont progressé en moyenne annuelle de 2,2 % entre 2015 et 2019, soit à un rythme plus soutenu que celui des produits de même nature[57]. Arrêtées à 6,95 M€ en 2020, leur croissance annuelle moyenne sur la période s'élève à 1 %.

L'ensemble des principaux postes de charges – charges à caractère général, charges de personnel, subventions de fonctionnement et autres charges de gestion – a progressé sur cette période.

En 2020, les charges à caractère général perdent, en un an, 191 k€, soit une évolution de – 0,7 % en moyenne annuelle sur la période 2015-2020, et les charges de personnel connaissent une progression moyenne de 1,2 % par an sur la même période (2,2 % sur 2015-2019).

Graphique n° 3 : Évolution et composition des charges de gestion (2015-2020) – en €



Source : comptes de gestion, d'après le logiciel ANAFI

3.1.1.2.1 Les charges de personnel

Les charges de personnel, en hausse annuelle moyenne de 2,2 %, représentent en 2019 près de 57,1 % des charges de gestion, soit le premier poste sur la période contrôlée.

[57] Les charges de fonctionnement représentent, en moyenne sur la période, 1 004 €/hab., un niveau inférieur à la moyenne nationale des communes de la même strate (1 036 €/hab.)

L'évolution à la hausse de ces charges est plus particulièrement marquée en 2019 (+ 4,46 %). L'augmentation continue des dépenses de personnel constitue, en volume, la principale cause d'augmentation des charges de gestion et donc la raison première d'une évolution plus rapide des charges générales par rapport aux produits. Cette situation résulte, d'une part, de la progression de la rémunération des personnels titulaires, principalement liée à des mesures indépendantes de la commune, et, d'autre part, de la hausse de la rémunération des contractuels et des charges de personnel externe, essentiellement causée par des besoins importants en remplacement du fait du niveau de l'absentéisme.

Sur l'exercice 2020, les charges de personnel diminuent de 107 k€, ramenant la progression moyenne sur la période à 1,2 % par an.

Focus sur l'augmentation des dépenses de personnel en détail (2015-2019)

La rémunération des personnels *titulaires* a progressé de 1,9 % en moyenne annuelle, représentant au total près de 200 k€. Cette hausse s'explique par une augmentation, modérée de leur rémunération principale (+1,6 % / an), soit une dépense supplémentaire de 124 k€, et par un rythme d'évolution nettement plus élevé du régime indemnitaire de ces agents (+ 3,6 % / an), soit près de 70 k€ supplémentaires, dont 39 k€ en 2018. D'après la commune, quatre facteurs expliquent la progression du régime indemnitaire des personnes titulaires :

- la compensation, dès 2018, de la hausse de la contribution sociale généralisée (31 k €) ;

- des régularisations, opérées en 2018 et 2019, du fait de l'évolution de la situation administrative d'agents (12 703 €) ;

- la revalorisation, en 2016 et 2019, de la participation de l'employeur à la protection sociale complémentaire (10 580 €) ;

- le versement, en 2016, 2017 et 2019, d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires en raison de l'organisation d'élections (9 786 €).

L'évolution des rémunérations des *contractuels* est plus marquée (+8 % / an en moyenne), soit sur la période 56 k€ supplémentaires environ (+ 36 %) alors que le nombre de contractuels en équivalent temps plein travaillé a faiblement progressé, passant de 8,29 en 2015 à 9,65 en 2019. La commune indique que cette évolution s'explique par :

- une augmentation du nombre d'heures rémunérées, due à des besoins accrus en remplacement, et celle, corrélative, de l'indemnité de congés payés versée chaque mois : entre 2015 et 2019. Le nombre d'heures rémunérées est ainsi passé d'environ 10 600 pour un coût avoisinant les 155 k€ à 17 800 en 2019, pour un coût de près de 212 k€ ;

- le versement, l'année *n*, du régime indemnitaire des non titulaires remplaçants, présents l'année *n-1* ;

- le paiement du régime indemnitaire au coordonnateur du recensement en 2019.

Enfin, la hausse significative des *charges de personnel externe* (+ 43 k€) vient s'ajouter à celle des charges de personnel (+ 13,5 % / an) mais elle est particulièrement concentrée sur l'exercice 2019, qui comptabilise plus de 83 % de l'augmentation constatée sur la période. D'après les explications fournies par la commune, cette évolution trouve son origine dans :

- le recours accru à la mise à disposition de personnels par une association venant en aide aux personnes en difficulté sociale à laquelle la commune fait appel pour remplacer des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles ou de personnels de ménage ou de restauration scolaire, en raison d'un absentéisme plus important en 2019 (31 405 €) ;

- l'augmentation du nombre d'heures d'études surveillées rémunérées par la collectivité à la suite du dédoublement des groupes d'études (6 204 €) ;

- la progression du coût des interventions assurées par les centres musicaux ruraux assurant des ateliers musicaux dans les écoles (2 973 €).

Source : comptes de gestion d'après le logiciel ANAFI et réponses de l'ordonnateur.

Ces éléments expliquent plus des quatre-cinquième de l'augmentation constatée sur la période contrôlée des charges de personnel et la moitié de celle des charges de gestion.

3.1.1.2.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général (1,7 M€ en 2019), de moindre importance en volume, ont progressé en moyenne annuelle de 2,2 %, au terme de variations très hétérogènes et parfois importantes selon la nature des dépenses. Au global, les charges à caractère général ont progressé à un rythme plus soutenu que la moyenne sur l'exercice 2019 (+ 3,3 %), sans atteindre l'évolution de 2017 (+ 11,5 %). Elles représentent près du quart des charges de gestion (23,5 % en 2019). La commune invoque un travail constant visant à rationaliser ses dépenses de fonctionnement, notamment par l'adhésion à des groupements de commande.

Les charges à caractère général s'élèvent à 1,5 M€ en 2020, marquant une diminution moyenne de 0,7 % par an depuis 2015.

Focus sur l'évolution des dépenses à caractère général en détail (2015-2019)

Les achats, qui en constituent le premier poste (42 % en 2019 contre 33 % en 2015), croissent de 8,4 % en moyenne par an, soit près de 196 k€ supplémentaires sur la période. Cela reflète une évolution extrêmement soutenue, portée essentiellement par l'explosion (+ 40,6 % en moyenne / an, soit + 210 k€) du poste relatif aux fournitures d'entretien et de petit équipement, à corréler notamment avec le développement des travaux en régie (+ 22,2 % en moyenne annuelle).

Les contrats de prestations, deuxième poste, progressent également (+ 2,2 %, soit 30,5k € environ).

La période est également marquée par la hausse, d'environ 30 k€, des postes de publicité, publications et relations publiques.

À l'inverse, d'autres dépenses diminuent fortement, sans que ces baisses compensent les hausses précédemment mentionnées, comme les dépenses d'entretien et de réparations, divisées par deux en cinq ans, ainsi que les frais de locations et charges de copropriété, qui se réduisent de 4 % en moyenne annuelle.

Source : comptes de gestion d'après le logiciel ANAFI.

3.1.1.2.3 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement accordées par la commune évoluent modérément entre 2015 et 2020 (+ 1 % en moyenne annuelle), avec une baisse des subventions aux associations (- 3,2 %) et une hausse de celles aux établissements publics rattachés (+ 6,7 %). Représentant 13,9 % des charges de gestion sur la période contrôlée, elles sont supérieures à celles versées en moyenne par les communes de la même strate.

Pour l'ordonnateur, cette situation se justifie par la richesse du tissu associatif de la commune, qui comptabilise une centaine d'associations, dont plus du tiers est subventionné. Il précise par ailleurs que la crise sanitaire a conduit la commune, en concertation avec les

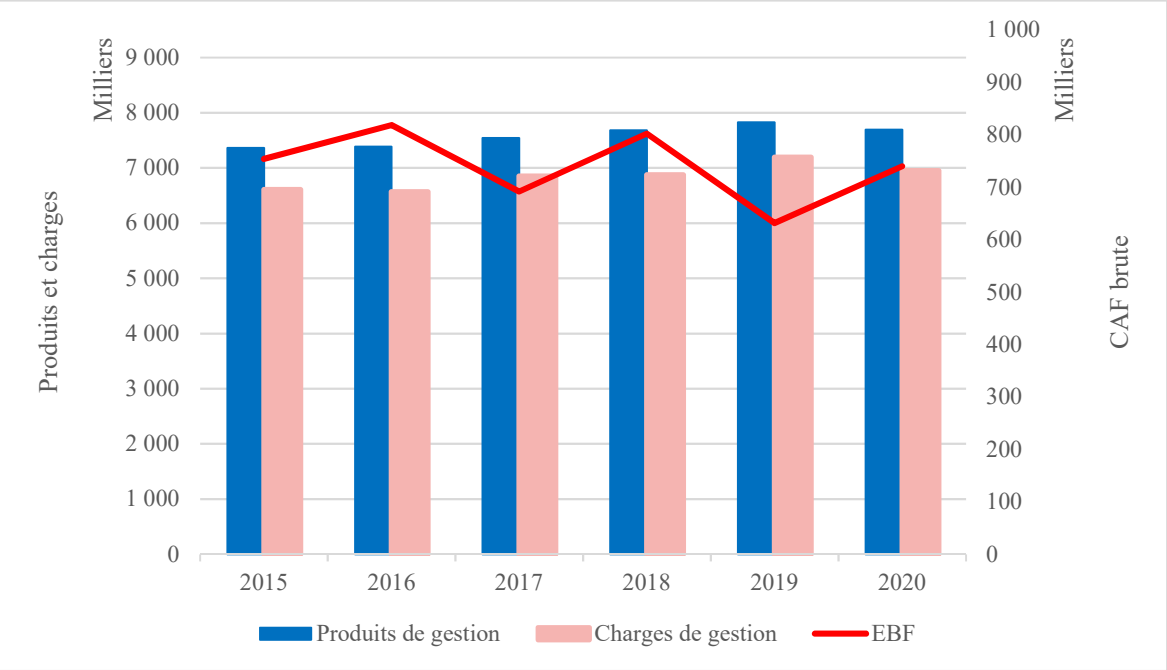
bénéficiaires, à revoir certaines subventions à la baisse, permettant de générer une économie globale de 15 k€ sur l'exercice 2021.

3.1.1.3 Conclusion

En 2019, les charges ont augmenté plus vite que les ressources, le différentiel entre les produits et charges de gestion se creusant donc davantage, de 171 k€. Ces évolutions ont conduit à une dégradation de l'excédent brut de fonctionnement depuis 2015 (- 4,3 % en moyenne), à laquelle la baisse des dotations de l'État a lourdement contribué selon l'ordonnateur. Cet excédent ne représente, en moyenne sur la période contrôlée, que 9,8 % des produits de gestion. Son évolution sur la période est variable : progression en 2016 et 2018, et nette diminution en 2017 et 2019, pour s'établir à 631 702 € en fin de période.

Sur l'exercice 2020, les charges (- 3,4 %) ont diminué plus fortement que les ressources (- 1,7 %), permettant de générer + 17 % d'excédent brut de fonctionnement (soit + 109 k€).

Graphique n° 4 : Constitution et évolution de l'excédent brut de fonctionnement (2015-2020)



Source : comptes de gestion, d'après le logiciel ANAFI

3.1.2 L'absence de capacité d'autofinancement en 2019

Entre 2015 et 2018, la commune de Boucau a dégagé un niveau d'autofinancement brut proche de 500 k€, avant que celui-ci ne chute à 323 k€ en 2019, sous l'effet conjugué de la charge de la dette et d'une détérioration des produits exceptionnels. Ce niveau d'autofinancement s'est avéré insuffisant sur l'ensemble de la période contrôlée, avec une capacité d'autofinancement (CAF) brute cumulée de 2,5 M€ environ, représentant seulement 6,6 % des produits de gestion, pour une annuité en capital de la dette à rembourser s'élevant à 2,85 M€ en moyenne.

Il en est résulté, en première analyse, une CAF disponible en dents de scie ; après neutralisation du remboursement intégral, en 2017, d'un prêt relais consenti en juin 2015 pour un montant de 400 k€, la CAF nette, après avoir été limitée en 2015 et 2016, est quasi-nulle en 2017 et 2018 et devient négative en 2019. Cette année, la commune n'a donc pas dégagé d'épargne courante suffisante de son cycle d'exploitation pour financer l'annuité de la dette et ses investissements. Sur la période, seuls 53 k€ sont venus alimenter ses ressources d'investissement (hors opération du prêt relais).

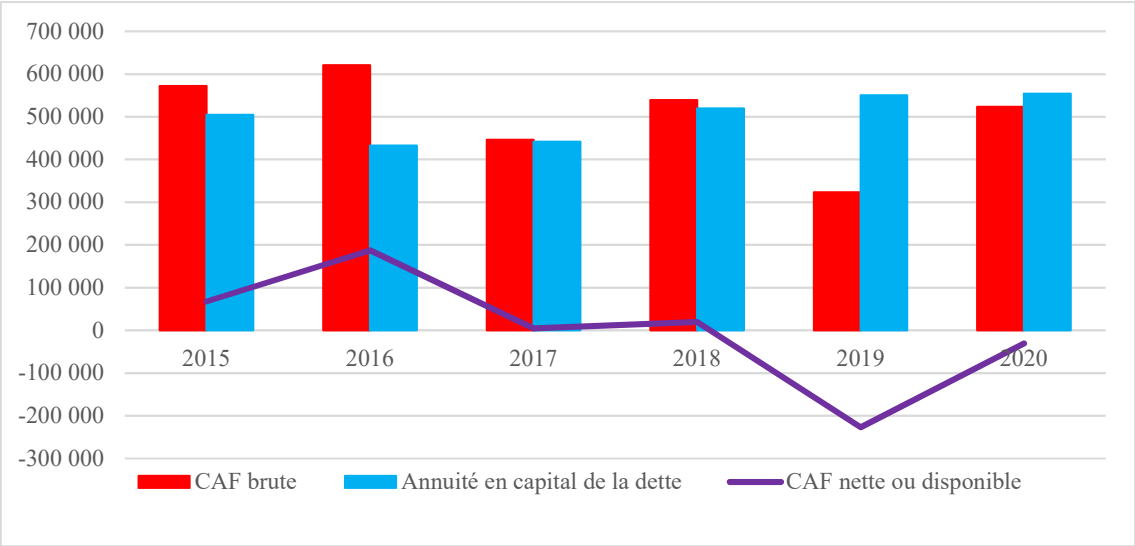
En 2020, la CAF brute s'est élevée à 523 k€ (+ 200 k€ par rapport à 2019) mais la CAF nette demeure négative à – 30 k€.

Tableau n° 8 : Évolution de la capacité d'autofinancement retraitée (2015-2020) – en €

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Capacité d'autofinancement brute	**572 045**	**620 309**	**446 398**	**539 095**	**323 030**	**523 401**
- Annuité en capital de la dette	504 213	432 882	441 367*	519 550	549 955	**553 690**
= CAF nette ou disponible	**67 832**	**187 428**	**5 031**	**19 545**	**-226 925**	**-30 290**

** Neutralisation du remboursement intégral et ponctuel en 2017 d'un prêt relais de 400 k€*
Source : comptes de gestion, d'après le logiciel ANAFI

Graphique n° 5 : Évolution de la capacité d'autofinancement et de l'annuité d'emprunt retraitées (2015-2020)



Source : comptes de gestion retraités, d'après le logiciel ANAFI

3.2 La section d'investissement

La commune, disposant d'une capacité d'autofinancement limitée, a financé ses investissements par de régulières cessions de patrimoine et un recours important à la dette (Annexe n° 3).

3.2.1 Un cumul de dépenses de 8,1 M€ sur la période

La commune a engagé un programme soutenu d'investissements qui s'est traduit par un total de dépenses d'équipement de 8,1 M€ (9,4 M€ avec l'année 2020), d'un montant approchant les 2 M€ en moyenne, chaque année, de 2015 à 2018. Ces dépenses ont été principalement consacrées au financement de onze opérations (Annexe n° 2), dont les plus importantes concernent les voiries (2,52 M€), les complexes sportifs (1,22 M€), les aménagements urbains (1,17 M€), les écoles (1,19 M€) et les bâtiments communaux (0,94 M€).

Tableau n° 9 : Évolution des dépenses d'équipement entre 2015 et 2020 – en €

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 833 920	1 524 644	2 058 446	1 824 898	813 074	1 330 600	9 385 581

Source : comptes de gestion, d'après le logiciel ANAFI

3.2.2 Des recettes d'investissement majoritairement issues des produits de cessions du patrimoine communal

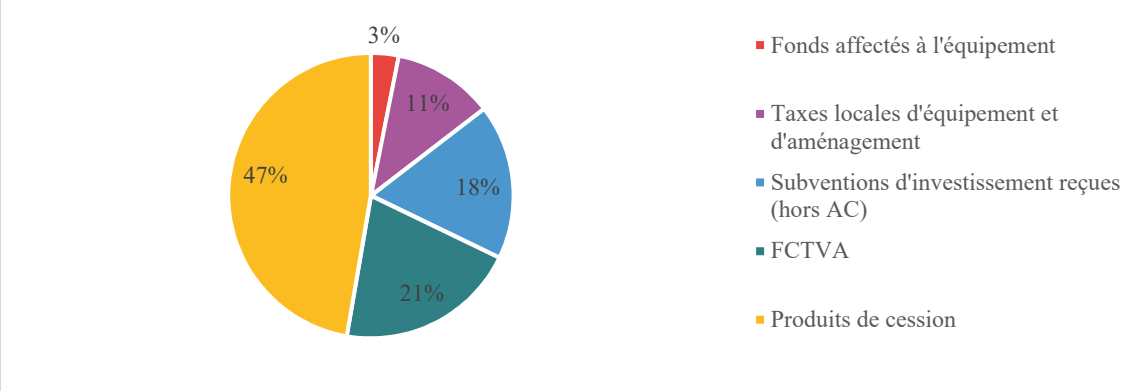
La commune a bénéficié de 6,73 M€[58] de recettes d'investissement[59] hors emprunt sur la période 2015-2019 (7,87 M€ avec l'année 2020), issues, pour près de la moitié de ces recettes, de produits de cessions d'immobilisations (3,3 M€)[58] ainsi que, dans une moindre mesure et de manière plus classique, du fonds de compensation de la TVA, d'une part (1,3 M€), et des subventions reçues pour les projets d'investissement, d'autre part (1,1 M€).

Les cessions d'immobilisations, dont le détail des plus significatives figurent dans l'Annexe n° 4, ont été marquées en 2019 (1,4 M€), en 2015 (0,73 M€), en 2017 (1,05 M€ dont 0,4 M€ d'une cession dédiée au remboursement d'un prêt relais du même montant souscrit en 2015) et en 2018 (0,49 M€).

Avec l'exercice 2020, les cessions s'élèvent à 3,7 M€, le FCTVA à 1,6 M€ et les subventions reçues à 1,4 M€.

[58] Hors produit de cession de 400 k€ en 2017 lié à l'opération de remboursement d'un prêt relais de 400 k€.
[59] Le détail des modalités de financement des investissements figure en annexe n° 3.

Graphique n° 6 : Structure des recettes d'investissement cumulées (2015-2020)



Source : comptes de gestion retraités, d'après le logiciel ANAFI

La commune a indiqué qu'elle s'était engagée, depuis 2009, dans une politique de constitution de réserves foncières en faisant l'acquisition, par l'intermédiaire de l'EPFL Pays Basque, de propriétés bâties ou non bâties en vue de conduire des opérations de renouvellement urbain, notamment sur le secteur du Bas Boucau. La valeur du stock de biens portés par l'EPFL s'élève à ce jour à près de 3,7 M€, dont 2,15 M€ concernant l'opération sur le secteur « Îlot Sémard-Péri » qui devrait donner lieu à une cession à un aménageur en cours de mandat selon l'ordonnateur. Ce dernier met par ailleurs en avant une démarche patrimoniale consistant à ne vendre des biens communaux, dont la commune ne ferait pas usage, que s'ils s'inscrivent dans une opération d'aménagement ou de renouvellement urbain ou lorsque leur conservation dans le patrimoine communal serait génératrice de coûts supplémentaires (maintenance, entretien…).

Pour l'exercice 2021, la commune continue de financer de manière conséquente ses dépenses d'équipement par des cessions d'immobilisations. Elle a indiqué avoir cédé, au cours du premier trimestre, un terrain de 1,2 hectare au prix d'1 M€ au propriétaire d'une grande surface en vue du transfert et de l'extension de son magasin pour lesquels la commission nationale d'aménagement commercial a émis un avis favorable à la fin de l'année 2020. Cette cession s'inscrit plus globalement dans une politique urbaine de quartier autour d'une maison des associations, équipement public à créer, dont le parking serait mutualisé avec celui de la grande surface.

Si l'ordonnateur considère que cet apport de recettes évite à la commune d'emprunter pour la troisième année consécutive, la Chambre considère, à l'inverse, que, compte tenu de sa situation d'endettement, la commune ne peut financer ses choix d'investissement planifiés que par le recours aux cessions d'immobilisations, sauf à revoir ses priorités d'investissement.

3.2.3 Un recours massif à l'emprunt

Sur cette période, le besoin global de financement de la commune s'est établi à près de 2,59 M€ et 3,35 M€ de nouveaux emprunts ont été contractés, ce qui a abouti à reconstituer un fonds de roulement à hauteur de 760 k€ environ. Au final et en moyenne, près d'un tiers des investissements de la commune n'a pas été financé par des ressources propres mais par le recours direct à l'endettement alors que sa situation, de ce point de vue, était déjà préoccupante.

Avec l'exercice 2020, le besoin de financement, de 3,5 M€, a été couvert par 3,35 M€ de nouveaux emprunts, entraînant une reconstitution du fonds de roulement à hauteur de 144,6 k€.

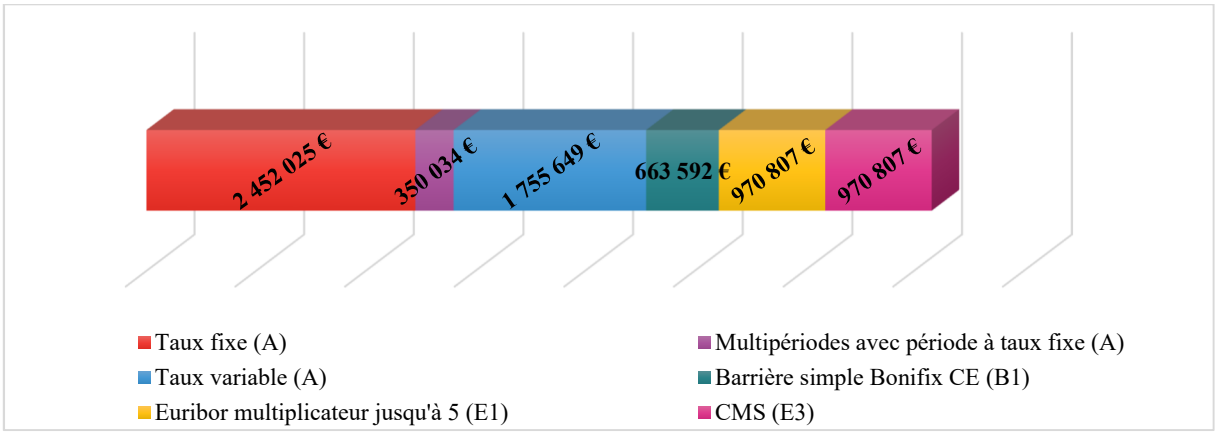
3.3 L'endettement

3.3.1 L'évolution comparée de la dette et de la capacité d'autofinancement

Au cours de la période sous revue, l'encours de dette de la commune a augmenté de près de 26 %[60], pour atteindre 10,3 M€ en 2019, dont 7,7 M€ d'emprunts auprès des établissements financiers. Pour l'ordonnateur, cette dette comprend les portages fonciers confiés à l'EPFL dont une partie des biens, relatifs au secteur Sémard, a vocation à être, d'ici deux ans, revendue à un aménageur, diminuant d'autant l'endettement. Si les deux-tiers de l'encours de dette bancaire ne présentent pas de risque selon la classification de la charte Gissler, la commune compte encore deux emprunts structurés, classés E par cette charte, représentant presque le tiers du total du capital restant dû au 31 décembre 2019, soit 2,01 M€.

Avec les données financières de 2020, l'encours de dette a progressé de 14,7 % par rapport à 2015 et atteint 9,4 M€, dont 7,2 M€ de dettes bancaires.

Graphique n° 7 : Structure de l'encours de dette bancaire au 31 décembre 2020



Source : rapport d'orientation budgétaire pour 2021

Sur la période, la collectivité a contracté de nouveaux emprunts en 2015, 2017 et 2018, augmentant son stock de dettes bancaires de plus de 500 k€ (+7 %) à la fin de l'année 2019. L'ordonnateur, qui se place sur une échelle de temps (2014-2021) plus large que le présent contrôle, précise que la commune a emprunté sur la mandature un total 3,35 M€ pour un capital remboursé de 4,5 M€, soit un désendettement de plus d'1 M€ sur cette période en ayant investi plus de 11 M€. L'encours total de la dette de la commune rapporté au nombre d'habitants s'établissait en moyenne sur la période 2015-2019 à 1 050 €, contre 845 € dans les communes de la même strate démographique[61]. L'ordonnateur relève que le budget primitif de la commune pour l'exercice 2021, voté le 18 mars 2021, ne prévoit pas de recours à l'emprunt, comme en 2019 et 2020, ce qui devrait avoir pour effet d'améliorer les ratios de la commune (dette moyenne par habitant de 842 € contre 860 € pour la moyenne nationale des communes de la strate).

[60] L'exercice 2019 tient compte des régularisations intervenues dans les écritures passées en lien avec l'EPFL : les annuités ont finalement été imputées au compte 16878 avec une contrepartie au 27638 « Créances sur autres établissements publics ».

[61] Source : fiches AEFF 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019 de la commune de Boucau.

À la fin de l'année 2020, le stock de dettes bancaires entame une décrue de 48 k€ par rapport à 2015.

3.3.2 Une capacité de désendettement nettement dégradée

Dans ces conditions, le délai de désendettement de la commune, qui mesure la durée théorique qu'il faudrait à la collectivité pour rembourser l'encours de dette en y consacrant 100 % des ressources issues du cycle d'exploitation, s'est nettement dégradé entre 2015 et 2019, passant d'environ 14 à près de 32 ans. En ne tenant compte que des emprunts qu'elle a contractés auprès d'établissements financiers, ce délai s'établit à 24 années.

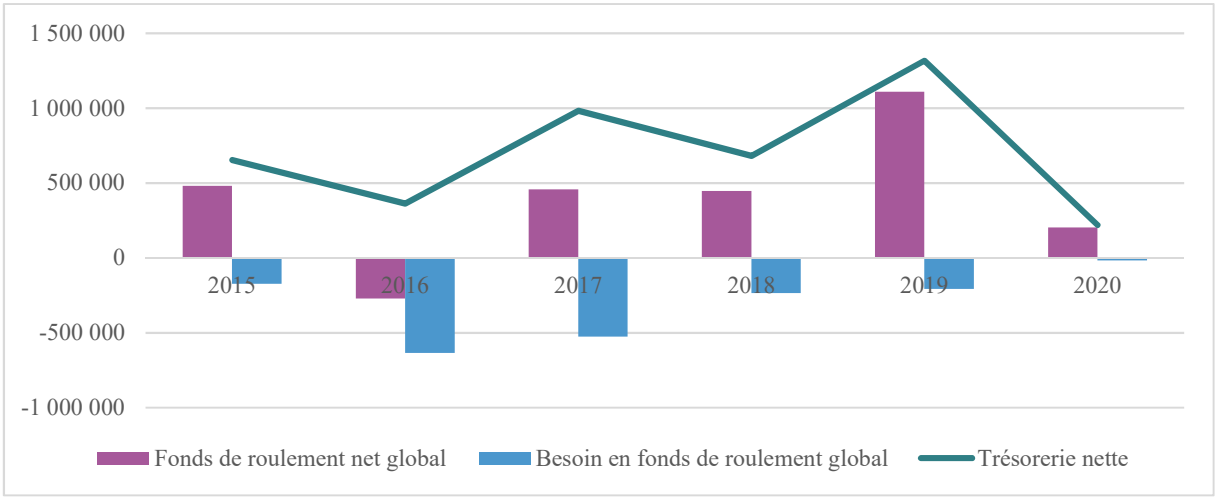
En 2019 et 2020, la municipalité s'est attachée à réduire l'encours de capital restant dû à hauteur d'1 M€, en ne contractant aucun nouvel emprunt durant ces deux années.

La commune se situe toutefois, à ce jour, largement au-dessus du seuil d'alerte de douze années fixé pour les communes par l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. En 2019, avec un tel délai de désendettement, nettement supérieur au presque 10 années de durée résiduelle moyenne des contrats d'emprunts qu'elle a conclus, la commune s'expose au risque de ne pas pouvoir faire face à ses engagements ou de devoir négocier un étalement de ses emprunts.

À la fin de l'année 2020, le délai de désendettement de la commune est ramené à 18 ans et, en ne retenant que ses dettes bancaires, à 14 ans.

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

Graphique n° 8 : Détermination de la trésorerie de la commune (2015-2020) – en €



Source : comptes de gestion

Le fonds de roulement (FDR), c'est-à-dire les ressources dont la commune dispose à moyen et long termes pour financer son fonctionnement courant, a, en 2019, plus que doublé par rapport à son niveau des exercices 2017 et 2018. Il est marqué, en 2019, dans ses ressources (dettes financières) et ses emplois (immobilisations financières), par les écritures de régularisation relatives aux portages fonciers déjà évoqués. Sa progression est portée par une évolution plus

importante des ressources propres, notamment en matière de « dotations, réserves et affectations »[62], mais surtout grâce à la plus-value de cession de l'immeuble de l'ancienne gendarmerie (1,2 M€). Ce niveau de FDR donnait à la commune la capacité théorique de faire face à 54 jours de charges courantes en 2019, en l'absence de toute autre ressource, contre près de 23 en 2018.

À la fin de l'année 2020, le fonds de roulement représente 202 k€ : les ressources du haut de bilan stagnent alors que les emplois progressent d'1 M€. Ce niveau de fonds de roulement équivaut, fin 2020, à une dizaine de jours de charges courantes.

Son besoin en fonds de roulement (BFR) global a été négatif sur toute la période : en d'autres termes, le cycle d'exploitation de la commune et les décalages de trésorerie qu'il induit lui ont permis de ne pas entamer ses ressources de long terme (le volume de ses dettes à régler à l'égard de ses fournisseurs couvre largement les créances, plus faibles, de ses débiteurs). Cette situation s'avère toutefois de moins en moins favorable avec un BFR qui, depuis 2016 (- 635 k€), a été divisé par trois en 2019 (- 208 k€).

À la fin de l'année 2020, le BFR est toujours négatif, tout en se rapprochant de zéro (- 17,6 k€).

Il en résulte une trésorerie convenable, à la fin de l'année 2019, d'1,32 M€, près de deux fois supérieure à celle de 2018.

Si la situation bilancielle de l'exercice 2019 ne semble pas constituer une source d'inquiétudes, elle ne reflète pas l'état des ressources et emplois de long terme de la collectivité sur les exercices antérieurs. En effet, la plus-value de cession qui est venue consolider les ressources en 2019 n'est pas assurée de se reproduire chaque année. Un affaiblissement significatif et probable des plus-values de cessions d'immobilisations affecterait l'équilibre entre ces ressources et ces emplois. Le déséquilibre constaté en 2016 avec un FDR net global négatif (- 272 k€) est donc susceptible de se reproduire et pourrait conduire la commune à souscrire une ligne de trésorerie, pour faire face aux décalages résultant de ses engagements de court terme, et de nouveaux emprunts, pour mener à bien ses opérations d'équipement.

La trésorerie, fin 2020, s'élève à 220 k€, niveau le plus faible de toute la période, amenant la commune à fonctionner avec une ligne de crédit de trésorerie.

3.5 Conclusion

Déjà affectée, entre 2009 et 2014, par l'évolution asymétrique de ses produits et charges de gestion et la diminution par quatre du niveau de sa capacité d'autofinancement, la commune est aujourd'hui confrontée à une situation financière préoccupante que reconnaît l'ordonnateur, tout en se prévalant d'un suivi rigoureux, dans un souci constant d'une bonne gestion des deniers publics.

Son épargne de fonctionnement est en net recul entre 2015 et 2019, sous l'effet d'une hausse soutenue des charges de gestion (+ 2,2 % en moyenne annuelle) que la progression modérée des produits de fonctionnement (+ 1,5 %), marqués par la baisse des dotations de l'État et sur lesquels la commune dispose de marges de manœuvre réduites, ne permet pas de compenser. Si l'ensemble des principaux postes des charges de gestion ont augmenté, les charges de personnel,

[62] Excédents de fonctionnement capitalisés (+ 508 k€), FCTVA (+ 330 k€) et taxe d'aménagement (+ 181 k€).

qui en représentent plus de 57 %, jouent un rôle déterminant dans cette évolution. La hausse des rémunérations, reposant sur des facteurs principalement exogènes pour ce qui concerne les fonctionnaires, est particulièrement marquée chez les contractuels remplaçants, que la commune doit davantage solliciter compte tenu du niveau de l'absentéisme. En intégrant l'année 2020, la hausse des charges de gestion est ramenée, en moyenne annuelle, à 1 %, seules les charges à caractère général n'augmentant pas, et celle des produits de fonctionnement à 0,9 %.

Il en est résulté une dégradation de l'excédent brut de fonctionnement depuis 2015 (- 4,3 % en moyenne) et du niveau d'autofinancement, sous l'effet conjugué de la charge de la dette et d'une détérioration des produits exceptionnels. Ce niveau d'autofinancement brut, en moyenne de 2,5 M€ environ sur l'ensemble de la période contrôlée, s'est avéré insuffisant face à une annuité en capital de la dette à rembourser s'élevant à 2,85 M€ en moyenne. La capacité d'autofinancement nette, limitée en 2015 et 2016, est devenue quasi nulle en 2017 et 2018 et négative en 2019, la commune ne pouvant, sur ce dernier exercice, financer l'annuité de la dette et ses investissements. Sur la période courant de 2015 à 2020, l'excédent brut de fonctionnement se dégrade de 0,4 % en moyenne annuelle, avec un niveau d'autofinancement brut moyen de 3 M€ environ face à une annuité en capital de la dette à rembourser de 3,4 M€ en moyenne ; la capacité d'autofinancement nette était toujours négative en 2020.

Dans ces conditions, la commune a financé ses opérations d'investissement, d'un montant de 8,1 M€ entre 2015 et 2019 (9,4 M€ avec l'année 2020), principalement par des cessions régulières de son patrimoine (3,3 M€ jusqu'en 2019, 3,7 M€ en intégrant 2020) et un recours important à la dette (3,35 M€ jusqu'en 2019, 3,7 M€ avec 2020). Au final et en moyenne, près d'un tiers de ses investissements n'a pas été financé par des ressources propres mais par le recours direct à l'endettement. En 2019 et 2020, la municipalité s'est attachée à réduire d'1 M€ l'encours de capital restant dû (10,3 M€ en 2019, 9,38 M€ à la fin de 2020), en ne contractant aucun nouvel emprunt durant ces deux années, son intention dans le budget primitif 2021 étant de poursuivre cet effort. Le délai de désendettement de la commune est passé, entre 2015 et 2019, d'environ 14 ans à près de 32 années[63] en 2019 et 18 ans en 2020, soit un niveau largement supérieur au seuil d'alerte de douze années fixé pour les communes par l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

La commune doit donc reconstituer rapidement des marges de manœuvre suffisantes pour restaurer sa capacité d'autofinancement brute et réduire son endettement, la politique de cession patrimoniale poursuivie jusque-là, qui n'a pas vocation à être la variable d'ajustement d'un budget, n'étant pas sans limite. Ces objectifs s'imposent d'autant plus que les conséquences de la crise sanitaire sur l'environnement socio-économique, à ce jour incertaines, sont susceptibles de réduire les ressources fiscales propres de la collectivité et d'alourdir ses charges.

Pour ce faire, la chambre régionale des comptes recommande à la commune de programmer pluri-annuellement, prioriser et dimensionner les travaux qu'elle projette de réaliser en tenant compte de ses capacités financières et des trois objectifs suivants :

- rétablir un niveau suffisant de capacité d'autofinancement brute en dynamisant ses ressources mais surtout en s'assurant d'une évolution maîtrisée de ses charges à un niveau inférieur à celui des ressources, ce dont le maire convient en indiquant mener un travail constant de rationalisation des dépenses de fonctionnement. À cette fin, il convient de s'assurer que les investissements à venir ne seront pas trop coûteux en charges de fonctionnement et en intérêts financiers s'ils sont financés par la dette ;

[63] Sur ses seuls emprunts bancaires, la capacité de désendettement de la commune s'élève à 24 ans.

- contenir son endettement global en veillant à ramener puis maintenir une capacité de désendettement en-deçà des seuils d'alerte ;
- consolider ses ressources propres, levier de financement des investissements alternatif à la dette.

L'ordonnateur a indiqué s'inscrire pleinement dans une démarche d'élaboration d'une programmation pluriannuelle des investissements qui devrait aboutir dans les prochains mois.

Recommandation n°6 : Procéder à une programmation pluriannuelle des travaux rigoureuse, tenant compte des capacités financières de la commune et de l'impérieuse nécessité de rétablir un niveau suffisant d'autofinancement, de contenir l'endettement et de consolider le fonds de roulement.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

L'importance, dans les dépenses de fonctionnement, des charges de personnel, qui représentaient en 2019 plus de 57 % des charges de gestion, appelle une vigilance particulière, le ratio de rigidité des charges structurelles[64] ayant même atteint près de 60 % la même année. Parmi les leviers d'action à la disposition de la commune pour maîtriser ces dépenses, figurent la qualité de l'information relative aux ressources humaines, la politique de rémunération, l'effectivité du temps de travail et la stratégie de recrutement.

4.1 Des effectifs globalement stables

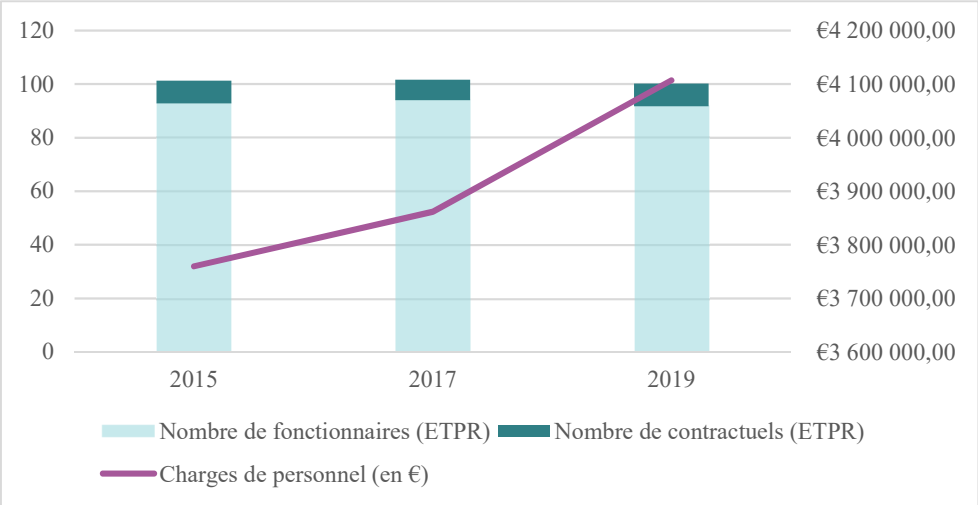
L'intégration de Boucau à la CAPB a été sans effet sur les effectifs de la commune.

4.1.1 Les fonctionnaires et les contractuels

Les effectifs sont restés relativement stables sur la période contrôlée, avec une légère contraction de la part des titulaires par rapport à celle des contractuels, qui représentent près de 10 % des effectifs sur la période contrôlée et sont principalement recrutés dans la filière technique comme remplaçants. L'ordonnateur indique avoir veillé à la stabilité des effectifs et à la maîtrise des charges de la commune, afin de répondre aux besoins des administrés et pour la bonne gestion des deniers publics ; la Chambre relève que l'objectif de maîtrise des charges ne paraît pas totalement satisfait.

[64] Le ratio de rigidité des charges structurelles permet d'évaluer le poids des charges structurelles (charges de personnel + contingents et participations + charges d'intérêts) dans les produits réels. Plus le ratio est élevé, plus la marge de manœuvre de la collectivité est ténue.

Tableau n° 10 : Évolution des effectifs et des charges de personnel de la commune (2015-2019)



Source : rapports sur l'état de la collectivité et comptes de gestion des années 2015, 2017 et 2019

En effet, malgré ce constat de relative stabilité des effectifs, les charges de personnel ont cru, sur la période contrôlée, à un rythme de + 2,2 % en moyenne annuelle, se traduisant par une augmentation à la fois des rémunérations des fonctionnaires (+ 200 k€) et des contractuels (+ 56 k€) ; par ailleurs, les charges de personnel externe ont également connu une croissance soutenue (+ 43 k€, soit + 13,5 % / an en moyenne).

4.1.2 L'emploi de travailleurs en situation de handicap

Avec 7,98 % de taux d'emploi légal de travailleurs en situation de handicap en 2019, contre 7,6 % en 2015, la commune se situe au-dessus du seuil légal de 6 % d'emplois fixé par l'article L. 5212-2 du code du travail.

4.2 Une information relative aux ressources humaines et au dialogue social à mieux exploiter

4.2.1 Les instances de dialogue social

Les organismes consultatifs au sein desquels siègent des représentants du personnel et de l'administration, en place jusqu'en 2022, date des prochaines élections professionnelles dans la fonction publique à l'issue desquelles ils seront remplacés par un comité social territorial unique, ne se sont pas réunis à la périodicité minimale fixée par la réglementation :

- le comité technique local, dont le rythme de convocation est globalement satisfaisant sur la période contrôlée, a été réuni une seule fois en 2017, alors que deux réunions au moins devaient être organisées[65] ;

[65] Article 24 du décret du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

- les réunions du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) – deux en 2015, 2016 et 2019, une seule en 2017 et 2018 – n'ont pas atteint le seuil minimal de trois réunions par an[66].

La chambre régionale des comptes rappelle à la commune qu'elle doit veiller à réunir régulièrement et, en tout état de cause, au minimum le nombre de fois exigé par le droit en vigueur, les instances de dialogue social, à travers lesquelles s'exerce le droit à participation des agents à la détermination de leurs conditions de travail, constitutionnellement protégé[67].

4.2.2 L'exploitation des « bilans sociaux »

La commune s'est conformée à l'obligation de présenter, au moins tous les deux ans, un rapport sur l'état de la collectivité, prévue à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale jusqu'alors applicable[68]. Ce rapport, qui devait être réalisé toutes les années paires[69] et porter ainsi sur les années impaires, a bien été produit en 2016, 2018 et 2020. Son contenu est conforme aux dispositions de l'arrêté du 28 août 2017 fixant la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité. Il est présenté au comité technique local.

Depuis 2016, la collectivité utilise une application web (« données sociales ») pour alimenter ce rapport et dont est extraite, chaque année, une synthèse graphique et chiffrée, portant sur l'année en cours. Cette synthèse est communiquée au maire et à la directrice générale des services et est diffusée aux membres du comité technique et du CHSCT, aux organisations syndicales, au conseil municipal et aux agents.

Interrogée sur les enseignements qu'elle en tirait sur la politique de gestion des ressources humaines, la commune a relevé trois tendances :

- malgré la stabilité des effectifs d'agents permanents, l'augmentation du nombre de fonctionnaires de catégorie A, liée aux besoins d'encadrement et de technicité ;
- une pyramide des âges vieillissante, qui explique le poids de la masse salariale, une certaine résistance au changement et une aggravation du risque maladie et va déboucher sur de nombreux départs à la retraite dans les trois prochaines années ;
- un niveau élevé de l'absentéisme pour raison de santé, en raison notamment d'une augmentation des cas de maladie professionnelle liés aux troubles musculo-squelettiques, qui

---

[66] Article 58 du décret du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

[67] Huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ; CC, décision n° 77-83 DC du 20 juillet 1977, *Loi modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 (obligation de service des fonctionnaires)*, et décision n° 2010-91 QPC du 28 janvier 2011, *Fédération nationale CGT des personnels des organismes sociaux [Représentation des personnels dans les agences régionales de santé]*.

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

[69] En application de l'article 1er du décret du 25 avril 1997 relatif au rapport pris en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

nécessite une réflexion sur l'ergonomie des postes et l'organisation du travail, l'achat de matériels adaptés et une formation sur les gestes et postures, et des difficultés rencontrées dans le reclassement des agents confrontés à des problèmes de santé.

La commune complète sa connaissance des risques psychosociaux par le recours à d'autres indicateurs que ceux figurant dans le rapport sur l'état de la collectivité, comme le nombre d'agents suivis par la psychologue du travail ou l'assistante sociale, le taux de visite à la demande des agents auprès de la médecine de prévention, le nombre de conflits au travail ou le suivi du « climat social ».

Meilleure que celle observée lors du précédent contrôle de gestion, en particulier s'agissant des conditions de travail et de l'absentéisme pour raison de santé, l'exploitation des rapports sur l'état de la collectivité demeure partielle et inaboutie, ce dont l'ordonnateur prend acte. Ces documents ne sont toujours pas assortis de commentaires ou d'analyses. Par ailleurs, ils ne sont pas exploités de manière à faire ressortir des éléments prospectifs sur lesquels asseoir une gestion prévisionnelle des ressources humaines. Celle-ci pourrait s'articuler autour d'une réflexion sur l'adéquation, actuelle et future, des ressources de la commune à ses besoins, compte tenu de ses missions, de ses projets et de son insertion dans le paysage intercommunal. Fait ainsi défaut une approche prévisionnelle des réorganisations induites par les transferts de compétences intervenus au profit de la CAPB depuis 2017. Enfin, certaines problématiques paraissent insuffisamment examinées, comme celle de la rémunération, que permettrait le déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). L'ordonnateur précise avoir conscience du sous-dimensionnement du service des ressources humaines (1,8 ETPT) compte tenu des tâches qui lui incombent ; il fait part de son intention de l'étoffer, comme cela a été évoqué à l'occasion du débat d'orientations budgétaires pour 2021, mais seulement lorsque les finances communales le permettront.

4.3 Une politique de rémunération à moderniser et sécuriser

L'examen des conditions d'octroi de la nouvelle bonification indiciaire et des indemnités horaires pour travaux supplémentaires n'ayant pas révélé d'anomalie, le régime indemnitaire des agents de la commune de Boucau appelle les observations qui suivent.

Pour les fonctionnaires territoriaux, les conditions d'octroi d'un régime indemnitaire sont posées par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et par son décret d'application du 6 septembre 1991, qui imposent un principe de « parité » avec les corps de l'État. L'article 87 de la loi précitée dispose que « *sous réserve des dispositions de l'article 111 de la présente loi, ils ne peuvent percevoir directement ou indirectement aucune autre rémunération à raison des mêmes fonctions* ».

Le régime indemnitaire en vigueur au sein de la commune résulte de trois délibérations :

- une délibération du 1er août 2000, visant à confirmer une « ancienne prime vacances » et à l'étendre à tout le personnel recruté (y compris après le 26 janvier 1984) en application de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire ;
- une délibération du 6 avril 2010, qui a refondu le régime indemnitaire alors applicable afin d'accroître la lisibilité du dispositif, de résorber les inégalités, d'améliorer la situation des personnels techniques et médico-sociaux, de majorer le régime indemnitaire des agents de toutes catégories exerçant plus particulièrement des fonctions d'encadrement de proximité ou

d'encadrement de service et d'étendre le dispositif à la filière d'animation. Ce nouveau régime indemnitaire comprend l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), l'indemnité d'exercice des missions des préfectures (IEMP), l'indemnité spécifique de service, la prime de service et de rendement, l'indemnité spéciale mensuelle de fonction, la prime de technicité forfaitaire des personnels de bibliothèque, l'indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants, et les indemnités horaires pour travaux supplémentaires ;

- une délibération du 17 mars 2014, qui a institué l'indemnité forfaitaire annuelle ayant pour objet l'indemnisation forfaitaire des fonctions itinérantes pour les personnels ne disposant pas d'un véhicule de service.

Les montants servis au titre de ces régimes indemnitaires sur l'année 2019 et sur le mois de novembre[70] sont repris dans le tableau qui suit :

Tableau n° 11 : Montants versés en 2019 au titre des régimes indemnitaires[71] - en €

Indemnités	nov-19	Année 2019
IEMP	10 902	132 238
IAT	9 241	112 960
Complément de rémunération	52 996	107 573
Indemnité spécifique de service	1 343	14 032
Indemnité spécifique mensuelle de fonction	778	9 934
Prime de responsabilité[72]	555	6 663
Prime de service et de rendement	399	4 135
IFTS	255	3 199
Indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants		2 158
Prime de technicité forfaitaire des personnels de bibliothèque	120	1 444
Indemnité fonctions itinérantes		920
Total	**76 589**	**395 255**

Source : fichiers paye de 2019

La plupart des personnels contractuels bénéficie d'un régime indemnitaire. Les indemnités qui leur sont versées ne sont pas imputées sur le compte nature dédié de la nomenclature comptable applicable (64138) mais globalisées sur le compte 64118, lequel ne devrait enregistrer que celles perçues par les seuls personnels titulaires. Cette erreur d'imputation nuit à la lisibilité des comptes.

L'essentiel des régimes indemnitaires repose sur l'IEMP, l'IAT et le complément de rémunération, qui, à eux trois, représentaient en 2019 près de 90 % des montants versés au titre de ces régimes indemnitaires. Ils font l'objet d'une analyse plus approfondie ci-après.

4.3.1 Le complément de rémunération

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les collectivités locales accordaient à leur personnel des primes de fin d'année, versées le plus souvent par l'intermédiaire

[70] Avec juin, le mois de novembre enregistre le versement des montants les plus importants de régime indemnitaire.
[71] Hors indemnités horaires pour travaux supplémentaires, indemnités d'astreintes, indemnités des régisseurs, vacations des études surveillées.
[72] La prime de responsabilité a été fixée à 15 % par la délibération en date du 4 novembre 2014 créant l'emploi de directeur général des services.

d'associations. Le Conseil d'État a considéré que ces primes étaient dépourvues de base légale et que les agents ne pouvaient revendiquer aucun droit au bénéfice de ces primes. Le législateur ayant entendu maintenir ces avantages et les pérenniser, l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, dans sa rédaction initiale, a posé le principe du maintien des avantages ayant le caractère de complément de rémunération collectivement acquis au sein de la collectivité territoriale ou par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale. Le montant de ces primes peut évoluer, à condition que le principe même d'une revalorisation ait été prévu avant l'entrée en vigueur de cette loi et qu'il ait donc lui-même la nature d'un avantage collectivement acquis[73]. Pour pouvoir être légalement maintenus, ces avantages doivent avoir été mis en place par délibération et institués avant le 27 janvier 1984, date d'entrée en vigueur de la loi précitée, et être inscrits au budget de la collectivité.

Le complément de rémunération, versé en juin et novembre de chaque année, correspondrait à une ancienne « aide aux vacances » allouée au personnel communal avant 1984[74] par le comité des œuvres sociales. Le Conseil d'État a reconnu la légalité de délibérations par lesquelles l'organe délibérant a décidé du versement direct de primes, reconnues comme avantages collectivement acquis et versées antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 précitée, par un comité des œuvres sociales[75].

Appelée à démontrer l'institution de ce complément de rémunération conformément aux conditions ci-dessus énoncées, la commune de Boucau a remis une délibération de la commune datée du 5 avril 1993 qui constitue la délibération assurant la reprise par la commune, au titre des avantages collectivement acquis, de ce dispositif, plus de dix ans après l'adoption de la loi autorisant le maintien collectif d'avantages acquis antérieurement. Cette délibération mentionne, de manière liminaire, que « *depuis de très nombreuses années par l'intermédiaire du comité des œuvres sociales, le personnel communal bénéficie d'une aide aux vacances* » et ajoute que « *par souci de régularisation il est prévu de budgétiser ces avantages et de les transformer en complément de rémunération pour chaque agent concerné* ». Le conseil municipal décide alors de « *verser à chaque agent territorial un complément de rémunération d'un montant actuel (pour 1993) de 3 600 francs* » (549 €) et d'autoriser le maire à adapter le versement du complément (une ou plusieurs échéances). Ce document ne permet pas d'attester de la mise en place de l'avantage avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 précitée, pas davantage que les trois photos transmises par la commune, extraites d'un cahier du comité des œuvres sociales daté du 13 janvier 1983 et évoquant notamment la « prime 1984 ». Faute de document justificatif probant, la commune n'est donc pas en mesure d'attester de l'existence de cette prime antérieurement au 26 janvier 1984.

En application de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire, ce complément a été étendu aux personnes recrutées postérieurement à la loi du 26 janvier 1984 précitée, au titre des avantages collectivement acquis par une délibération du conseil municipal du 31 juillet 2000. Cette indemnité bénéficie aux personnels permanents, titulaires et auxiliaires.

Les montants versés, à quelques exceptions près[76], le sont effectivement en juin et novembre, pour un montant moyen annuel de 1 150 € qui semble être le montant forfaitaire attribué à chaque agent (575 € par semestre) quel que soit son statut et son grade.

---

[73] CE, 12 avril 1991, Préfet du Val d'Oise, n° 118653, Rec. p.137.

[74] La « prime de vacances » allouée par le comité des œuvres sociales du personnel communal avant 1984.

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

[76] 2 versements en février 2019, 1 en mars 2019 et 2 en septembre 2019.

Tableau n° 12 : Montants annuels servis au titre du complément de rémunération selon le statut et le cadre d'emploi en €

Catégorie	Statut	Cadre emploi	Total
A	TITULAIRE	ATTACHÉ TERRITORIAL	5 750,00
		BIBLIOTHÉCAIRE	1 150,00
		INGÉNIEURS TERRITORIAUX	1 150,00
B	TITULAIRE	ANIMATEURS TERRITORIAUX	1 150,00
		ÉDUCATEUR TERRITORIAL A.P.S	1 150,00
		RÉDACTEURS TERRITORIAUX	9 200,00
		TECHNICIEN TERRITORIAL	2 970,81
C	CONTRACTUELS	ADJOINT ADMINISTRATIF	1 150,00
		ADJOINT D'ANIMATION	1 150,00
		ADJOINT TECHNIQUE	10 062,47
		ATSEM	1 150,00
	TITULAIRE	ADJOINT ADMINISTRATIF	9 200,00
		ADJOINT D'ANIMATION	1 150,00
		ADJOINT TECHNIQUE	46 095,81
		AGENT DE MAITRISE	2 300,00
		AGENTS DE POLICE MUNICIPALE	2 443,72
		ATSEM	10 350,00
Total			**107 572,81**

Source : fichiers paye de l'exercice 2019

Ce montant est calculé sans tenir compte des quotités travaillées mais il est proratisé en fonction de la période de présence (entrée ou sortie en cours de semestre). Le cas échéant, en cas de sortie en cours de semestre, le montant du complément de rémunération est versé sur le même mois que la dernière paye (exception au versement en juin et décembre).

La délibération du 5 avril 1993 a fixé le montant du complément de rémunération versé à chaque agent territorial pour 1993 à 3 600 francs, soit 549 €. Égal aujourd'hui à 1 150 €, ce complément de rémunération a donc fait l'objet de revalorisations qui, comme il a été dit, ne peuvent résulter que de l'application d'une disposition qui, comme la prime elle-même, constitue un avantage acquis[77]. Or, la commune n'a pas été en mesure de justifier l'existence d'une règle de revalorisation du complément de rémunération dont l'instauration serait antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 précitée. Il n'y a d'ailleurs aucune clef reconnue dans l'évolution des montants servis, qui résultent seulement des négociations sociales avec les syndicats de la commune.

En définitive, aucun document n'attestant de manière certaine du versement de cette aide aux agents communaux avant la loi du 26 janvier 1984 précitée, ni des modalités de son attribution et de sa revalorisation, le complément de rémunération ne saurait être considéré comme un avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de cette loi. Son versement, juridiquement fragile, ne peut donc perdurer, ce dont l'ordonnateur prend acte.

[77] CE, 12 avril 1991, n° 118653 ; 2 octobre 1992, n° 92692 ; 29 décembre 1993, n° 105447.

4.3.2 L'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP)

L'indemnité d'exercice de missions des préfectures est prévue par le décret n° 97-1223 du 26 décembre 1997 et par un arrêté ministériel du même jour. Sa mise en œuvre au niveau local implique une décision de l'organe délibérant, qui doit fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen applicable aux fonctionnaires concernés, par cadres d'emploi éligibles et par grade.

L'enveloppe annuelle globale de l'IEMP est calculée en multipliant le montant annuel de référence pour la catégorie ou le grade considéré par un coefficient moyen de grade compris entre 0 et 3, retenu par l'organe délibérant, puis par l'effectif des membres de chaque catégorie ou grade dans la collectivité. La délibération instaurant les régimes indemnitaires, à partir de 2010, a bien fixé, par grade, des coefficients (de 0,415 à 1,355), révisés en 2011 (de 0,808 à 1,474) puis en 2012 (de 1,15 à 2,7691) dans le respect du plafond. Ainsi, depuis 2012, les grades éligibles et les coefficients moyens retenus par grade pour le calcul de l'enveloppe budgétaire n'ont pas été révisés. Si les cadres d'emploi et grades bénéficiaires de cette indemnité sont bien ceux relevant d'une équivalence avec un corps de l'État éligible, il apparaît que des grades non prévus initialement dans la délibération (absence de détermination d'un coefficient de grade) bénéficient aujourd'hui de cette indemnité et que certains grades ont connu des dépassements de l'enveloppe globale autorisée par l'organe délibérant.

Tableau n° 13 : Éligibilité, modalités de calcul et montants d'IEMP versés en 2019 par grade – en €

Grades concernés	Montants annuels de référence[78]	Coeff 2012	Effectifs 2019[79]	Enveloppe 2019	Montants versés en 2019
Attaché principal	1 372,04 €		2	0 €	3 156 €
Attaché	1 372,04 €	1,15	2	3 156 €	4 849 €
Cadre d'emplois des rédacteurs - tous grades	1 492,00 €	1,15	8	13 726 €	13 334 €
Adjoints administratifs principaux	1 478,00 €	1,151	7	11 908 €	11 753 €
Adjoints administratifs AA1	1 153,00 €	1,151	2	2 654 €	3 099 €
Adjoints administratifs AA2	1 153,00 €	1,15		0 €	
Adjoints d'animation principaux	1 478,00 €		1	0 €	1 700 €
Adjoints d'animation AA1	1 153,00 €			0 €	1 231 €
Adjoints d'animation AA2	1 153,00 €	1,15	1	1 326 €	
Agent de maîtrise principal	1 204,00 €	1,229	0	0 €	- €
Agent de maîtrise	1 204,00 €	1,229	1	1 480 €	2 769 €
Adjoints techniques principaux	1 204,00 €	1,15	29	40 153 €	38 480 €
Adjoints techniques	1 143,00 €	1,15	21	27 603 €	30 886 €
Cadre d'emplois des éducateurs des APS - tous grades	1 492,00 €	1,15	2	3 432 €	1 716 €
Cadre d'emplois des ATSEM - tous grades	1 153,00 €	1,15	10	13 260 €	17 551 €
Animateur territorial	1 492,00 €		1	0 €	1 716 €
Montant total versé				**118 698 €**	**132 238 €**
Montant du dépassement de l'enveloppe					**17 572 €**

Source : délibérations de la commune et fichiers paye de l'exercice 2019

Les délibérations précitées ne prévoient pas le versement de l'IEMP aux animateurs territoriaux (un bénéficiaire). En outre, si la délibération de 2010 prévoit bien, dans la liste des grades éligibles à l'IEMP et les montants de référence annuels associés, les attachés principaux (deux à en bénéficier) et les adjoints d'animation principaux (un bénéficiaire), ni son annexe ni les délibérations ultérieures ne viennent déterminer le coefficient moyen pour ces grades et ne permettent donc de déterminer une enveloppe globale. Cinq enveloppes par grade connaissent par ailleurs un dépassement.

La commune n'a pas été en mesure de produire la délibération fixant le taux moyen pour l'IEMP applicable aux grades d'attachés principaux et d'adjoints d'animation principaux. Or, conformément aux dispositions réglementaires en vigueur[80], il appartient à l'assemblée délibérante de fixer, dans les limites prévues par les textes, la nature, les conditions d'attribution et le taux

[78] Arrêtés du 26 décembre 1997 et du 24 décembre 2012 fixant les montants de référence de l'indemnité d'exercice de missions des préfectures.
[79] L'effectif retenu correspond au total des emplois budgétaires du budget de la commune au titre de l'exercice 2019.
[80] 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.

moyen des indemnités applicables à ces personnels. Il en résulte que les attributions d'IEMP à ces catégories d'agents ne sont pas régulières, ce dont l'ordonnateur prend acte.

Les montants servis individuellement n'excèdent pas l'attribution mensuelle maximale autorisée.

Le décret instituant l'IEMP a été abrogé à compter du 1er janvier 2017[81], les agents de l'État jusqu'alors concernés par cette indemnité bénéficiant, en lieu et place, du régime indemnitaire instauré par le décret du 20 mai 2014 portant création d'un RIFSEEP.

La délibération prise par la commune de Boucau pour l'attribution de cette prime n'ayant plus de base légale, celle-ci aurait dû délibérer dans un délai raisonnable suivant cette abrogation, afin de lui substituer le RIFSEEP pour les cadres d'emploi bénéficiant d'une équivalence avec un corps de l'État éligible. Cela n'a pourtant pas été le cas ces quatre dernières années, laissant ainsi subsister le principal régime indemnitaire sans base légale.

4.3.3 L'indemnité d'administration et de technicité (IAT)

L'indemnité d'administration et de technicité est prévue par un décret du 14 janvier 2002[82] et deux arrêtés, l'un du même jour, l'autre du 23 novembre 2004[83]. Sa mise en œuvre au niveau local implique une décision de l'organe délibérant, qui doit fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen applicable aux fonctionnaires concernés, par cadres d'emploi éligibles et par grade.

L'enveloppe annuelle globale de l'IAT est calculée en multipliant le montant annuel de référence pour la catégorie ou le grade considéré par un coefficient moyen de grade compris entre 0 et 8, retenu par l'organe délibérant, puis par l'effectif des membres de chaque catégorie ou grade dans la collectivité. La délibération instaurant les régimes indemnitaires, à partir de 2010, a bien fixé, par grade, des coefficients (de 2,80 à 4,77), révisés en 2011 (de 2,80 à 4) puis en 2012 (de 2,80 à 4) dans le respect du plafond.

Ainsi, depuis 2012, les grades éligibles et les coefficients moyens retenus par grade pour le calcul de l'enveloppe budgétaire n'ont pas été révisés. Si les cadres d'emploi et grades bénéficiaires de cette indemnité sont bien ceux relevant d'une équivalence avec un corps de l'État éligible, des grades non prévus initialement dans la délibération (par absence soit de citation parmi les grades éligibles, soit de détermination d'un coefficient de grade) bénéficient aujourd'hui de cette indemnité et certains grades ont connu des dépassements de l'enveloppe globale autorisée par l'organe délibérant.

[81] Par l'article 4 du décret n° 2017-829 du 5 mai 2017 portant création d'une indemnité temporaire de sujétion des services d'accueil.

[82] Décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité d'administration et de technicité.

[83] Arrêtés du 14 janvier 2002 relatif aux montants de référence de l'indemnité d'administration et de technicité et du 23 novembre 2004 fixant les montants de référence de l'indemnité d'administration et de technicité en faveur de l'intérieur, de la sécurité intérieure et les libertés locales.

Tableau n° 14 : Éligibilité, modalités de calcul et montants d'IAT versés en 2019 par grade – en €

Grades concernés	Ouverture IAT par délibération	Montants annuels de référence (indexés au 01/02/2017)	Coeff 2012	Effectifs 2019[84]	Enveloppe 2019	Montants versés en 2019
Adjoint administratif	x	455 €	3	2	2 728 €	3 179 €
Adjoint administratif principal de 1ère classe	x	482 €		1	-€	2 884 €
Adjoint administratif principal de 2ème classe	x	475 €	3	6	8 556 €	7 008 €
Adjoint d'animation	x	455 €	3	1	1 364 €	1 267 €
Adjoint d'animation principal de 2ème classe	x	475 €		1	-€	1 426 €
Adjoint technique	x	455 €	3,06	21	29 219 €	32 498 €
Adjoint technique principal de 1ère classe	x	482 €	3,1	11	16 430 €	15 294 €
Adjoint technique principal de 2ème classe	x	475 €	3	18	25 667 €	26 926 €
Agent de maîtrise	x	475 €	4	1	1 901 €	3 820 €
Agent spécialisé principal de 1ère classe des écoles maternelles	x	482 €		7	-€	10 118 €
Agent spécialisé principal de 2ème classe des écoles maternelles	x	475 €	3	3	4 278 €	4 747 €
Animateur territorial (jusqu'au 3ème échelon)		596 €		1	-€	650 €
Brigadier-chef principal	x	496 €	3	1	1 488 €	3 144 €
Montant total versé					**91 631 €**	**112 960 €**
Montant du dépassement de l'enveloppe						**26 012 €**

Source : délibérations de la commune et fichiers paye de l'exercice 2019

Les délibérations précitées ne prévoient pas le versement de l'IAT aux animateurs territoriaux (un bénéficiaire pendant 6 mois). En outre, si la délibération de 2010 prévoit bien, dans la liste des grades éligibles à l'IAT et les montants de référence annuels associés, les adjoints administratifs principaux de 1ère classe (deux à en bénéficier), les adjoints d'animation principaux de 2ème classe (un bénéficiaire) et les agents spécialisés principaux de 1ère classe des écoles maternelles (7 bénéficiaires), ni son annexe ni les délibérations ultérieures ne viennent déterminer le coefficient moyen pour ces grades et ne permettent donc de déterminer une enveloppe globale. Six enveloppes par grade (adjoints administratifs, adjoints techniques, adjoints techniques principaux de 2ème classe, agents de maîtrise, agents spécialisés principaux de 2ème classe des écoles maternelles et brigadier-chef principal) connaissent par ailleurs un dépassement.

[84] L'effectif retenu correspond au total des emplois budgétaires du budget de la commune au titre de l'exercice 2019.

La commune n'a pas été en mesure de produire la délibération fixant le taux moyen pour l'IAT applicable aux grades d'adjoints administratifs principaux de 1ère classe, d'adjoints d'animation principaux de 2ème classe et des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles de 1ère classe. Or, conformément aux dispositions réglementaires en vigueur[85], il appartient à l'assemblée délibérante de fixer, dans les limites prévues par les textes, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables à ces personnels. Il en résulte que les attributions d'IAT à ces catégories d'agents ne sont pas régulières, ce dont l'ordonnateur prend acte.

Les montants servis individuellement n'excèdent pas l'attribution mensuelle maximale autorisée.

Si le fondement légal de ce régime indemnitaire demeure encore aujourd'hui, l'IAT n'a été maintenue que pour les cadres d'emplois éligibles n'ayant pas vocation à passer au RIFSEEP, du fait de l'absence d'équivalence avec les corps de la fonction publique de l'État, tels que les sapeurs-pompiers professionnels, les agents de police municipale et les gardes champêtres. Les autres cadres d'emplois sont désormais éligibles au RIFSEEP, depuis au moins le 1er janvier 2017.

4.3.4 Le nécessaire passage au RIFSEEP

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un RIFSEEP a visé à rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire, en remplaçant la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique de l'État. L'intégration des corps et emplois de l'État dans le nouveau dispositif, et donc de leurs homologues de la fonction publique territoriale, se fait selon un mécanisme d'adhésion progressif débuté en 2014.

Depuis le 1er janvier 2016, tous les cadres d'emplois de la filière administrative sont éligibles au RIFSEEP, qui est exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir. Compte tenu de l'architecture du RIFSEEP en deux parts, l'organe délibérant doit fixer les modalités de mise en œuvre de l'indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (IFSE) et du complément indemnitaire annuel (CIA), c'est-à-dire le montant maximal par groupe de fonctions, les taux et les critères de modulation applicables, les conditions d'attribution et la périodicité de versement. Si la collectivité doit instaurer les deux parts, elle n'est pas tenue de respecter le plafond de chacune d'elles, seule l'addition des deux plafonds ne devant pas être dépassée[86].

Depuis le 1er janvier 2017, la commune est en mesure de mettre à jour son régime indemnitaire et de le simplifier grandement dans la mesure où la quasi-totalité des agents de la collectivité appartient à un cadre d'emploi dont le corps d'équivalence à l'État a adhéré au RIFSEEP.

[85] 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.

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

Tableau n° 15 : Tableau des équivalences avec les cadres d'emploi en présence et date d'éligibilité au RIFSEEP

Cadre d'emploi	Régime indemnitaire boucalais actuel	Corps équivalent de l'État	Eligibilité au RIFSEEP au
Adjoints administratifs	IAT	Adjoints administratifs des administrations de l'État (services déconcentrés)	1er janvier 2016
	IEMP		
Adjoints d'animation	IAT	Adjoints administratifs des administrations de l'État (services déconcentrés)	1er janvier 2016
	IEMP		
	Indemnité fonctions itinérantes		
Adjoints techniques	IAT	Adjoints techniques des administrations de l'État (services déconcentrés)	1er janvier 2017
	IEMP		
	Ind. trav. insal., incomm., salissts		
	Indemnité fonctions itinérantes		
Agents de maîtrise	IAT	Adjoints techniques des administrations de l'État (services déconcentrés)	1er janvier 2017
	IEMP		
	Ind. trav. insal., incomm., salissts		
Agents de police municipale	IAT	Sans équivalence	-
	Ind. spéc. mens. de fonction		-
Animateurs territoriaux	IAT	Secrétaires administratifs des administrations de l'État (services déconcentrés)	1er janvier 2016
	IEMP		
	IFTS		
ATSEM	IAT	Adjoints administratifs des administrations de l'État (services déconcentrés)	1er janvier 2016
	IEMP		
Attachés territoriaux	IEMP	Attachés d'administration de l'État (services déconcentrés)	1er janvier 2016
	Prime de responsabilité		
Bibliothécaires	IFTS	Bibliothécaires	1er septembre 2017
	Prime tech. forfait. pers. bibliothèque		
Éducateurs territoriaux APS	IEMP	Secrétaires administratifs des administrations de l'État (services déconcentrés)	1er janvier 2016
Ingénieurs territoriaux	Indemnité spécifique de service	Ingénieurs des travaux publics de l'État	En attente
	Prime de service et de rendement		
Rédacteurs territoriaux	IEMP	Secrétaires administratifs des administrations de l'État (services déconcentrés)	1er janvier 2016
Technicien territorial	Ind. trav. insal., incomm., salissts	Techniciens supérieurs du développement durable	En attente
	Indemnité spécifique de service		
	Prime de service et de rendement		

Source : fichiers paye de l'exercice 2019 et www.fonction-publique.fr

Ainsi, l'ensemble des agents, à l'exception des ingénieurs et techniciens territoriaux, relèvent d'un cadre d'emploi dont le corps équivalant au sein de l'État bénéficie du RIFSEEP depuis le 1er janvier 2017.

Les collectivités ayant instauré un régime indemnitaire au profit de leurs agents relevant des cadres d'emplois dont les corps de l'État équivalents ont adhéré au RIFSEEP sont tenues d'instaurer le RIFSEEP en substitution dans un délai raisonnable. À cette fin, une délibération doit être prise après avis du comité technique. La date d'effet de cette délibération ne peut être antérieure à celle de son adoption.

La seule circonstance que certains agents, relevant de cadres d'emploi dont le corps équivalant au sein de l'État ne bénéficie pas du RIFSEEP, n'étaient pas encore éligibles à ce régime indemnitaire ne faisait pas obstacle à sa mise en œuvre par la commune. De surcroît, depuis un décret du 27 février 2020[87], qui a notamment permis aux cadres d'emplois non encore éligibles au RIFSEEP de pouvoir en bénéficier, la commune peut retenir en équivalence, s'agissant des cadres d'emploi des ingénieurs et techniciens territoriaux, respectivement les corps des ingénieurs des services techniques du ministère de l'intérieur (services déconcentrés) et des contrôleurs des services techniques du même ministère (services déconcentrés), lesquels ont adhéré au RIFSEEP à compter du 1er janvier 2017.

L'ordonnateur a indiqué l'engagement par la commune, d'ici à la fin de l'année, de la refonte du régime indemnitaire des agents afin de mettre en place le RIFSEEP, conformément au décret du 20 mai 2014 précité.

Recommandation n°7 : Refonder l'ensemble des régimes indemnitaires, y compris le complément de rémunération, en adoptant, dans les meilleurs délais et au plus tard d'ici à la fin de l'année 2021, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

4.3.5 Conclusion

La commune verse à ses agents, deux fois par an, un complément de rémunération, hérité d'une ancienne « prime vacances » versée par le comité des œuvres sociales du personnel communal et maintenu au titre des avantages collectivement acquis visés par l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984. Son maintien apparaît dénué de fondement juridique, faute de pouvoir justifier de manière certaine de l'instauration de cette prime avant cette loi, ce dont l'ordonnateur a pris note.

Après vérification du contenu des délibérations relatives aux autres indemnités, la politique de rémunération en vigueur à Boucau nécessite d'être refondée. Elle est, pour une partie non négligeable, privée de base légale, et ce depuis 2017 : l'abrogation, à cette date, pour les agents de l'État, de l'indemnité d'exercice de missions des préfectures aurait dû conduire la commune à transposer, en lieu et place, le RIFSEEP. De même, l'éligibilité au RIFSEEP, depuis au moins le 1er janvier 2017, des cadres d'emploi percevant l'IAT aurait également dû conduire la collectivité à mettre à jour son dispositif indemnitaire. L'ordonnateur a pris acte de ces anomalies.

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

Les textes en vigueur permettent à la commune d'adapter ce dispositif à tous ses agents, ce qui présenterait l'avantage, d'une part, de simplifier et rendre plus lisible son régime indemnitaire, et, d'autre part de donner une base légale à l'ensemble des montants versés à ce titre, y compris au complément de rémunération. L'ordonnateur a confirmé l'engagement de la commune en ce sens d'ici à la fin de l'année.

4.4 Une durée de travail à augmenter

4.4.1 La durée légale du travail

Les règles dans ce domaine, fixées principalement par l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et par un décret du 12 juillet 2001[88] pris pour son application, prévoient que la durée annuelle de travail est de 1 607 heures, soit 35 heures hebdomadaires. Toutefois, le législateur avait autorisé les collectivités territoriales à maintenir en application, par décision expresse de leur organe délibérant, les régimes plus favorables mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Dans son précédent rapport, la Chambre avait observé que le temps de travail annuel des agents de la collectivité était inférieur de 88 heures, pour un surcoût budgétaire annuel évalué à 187 k€, par l'application d'un régime dérogatoire, instauré par une délibération du 28 mai 1985 et qu'il leur octroyait des journées de congés non prévues par la loi. Elle avait invité la commune à se mettre en conformité avec la réglementation sur la durée annuelle de travail, aucune décision expresse du conseil municipal n'étant intervenue pour décider du maintien de ce régime après 2001, comme l'exigeait l'article 7-1 précité. La situation des agents de la commune au regard de la durée légale de travail n'a pas évolué depuis le précédent contrôle. Le maire, qui avait répondu en 2017 avoir pris bonne note de la recommandation mais n'estimait pas possible de remettre en cause ce régime dérogatoire compte tenu de son ancienneté, a renouvelé ces explications.

En tout état de cause, la Chambre rappelle que l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a supprimé la faculté donnée aux organes délibérants des collectivités territoriales de déroger à la durée annuelle de travail de 1 607 heures dans la fonction publique territoriale[89], sous réserve des régimes plus favorables applicables aux agents soumis à des sujétions particulières. Le législateur a toutefois laissé aux collectivités territoriales où s'appliquaient de telles dérogations un délai d'un an suivant le prochain renouvellement général de leurs assemblées délibérantes pour définir les nouvelles règles relatives au temps de travail de leurs agents, ce dont l'ordonnateur a pris acte. Il appartiendra donc à la commune de Boucau de

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

[89] La loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale avait introduit un article 7-1 dans la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dont le dernier alinéa prévoyait que « *les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité social territorial, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail* ».

définir ces règles avant juillet 2021, pour une application au plus tard le 1er janvier 2022. L'ordonnateur relève toutefois, comme il l'avait déjà évoqué à l'occasion du précédent contrôle de la Chambre, que « *revenir sur la question du temps de travail, instauré depuis 1985, est une question épineuse à Boucau en raison de l'histoire sociale et syndicale forte de la commune* ». Il indique toutefois, sans fixer d'échéance, que cette question sera débattue en comité technique puis en conseil municipal.

La chambre régionale des comptes rappelle donc une nouvelle fois à la commune son obligation de se mettre en conformité avec la réglementation sur le temps de travail de ses agents au plus tard le 1er janvier 2022, cette disposition légale s'imposant à toutes les communes, quel que soit leur passé social.

Recommandation n°8 : Se mettre en conformité avec la réglementation sur la durée annuelle du temps de travail au plus tard le 1er janvier 2022, conformément à l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

4.4.2 L'évolution de l'absentéisme

Le taux d'absentéisme global est relativement stable sur la période contrôlée. Il s'établit en 2019 à 11,6 %, une proportion supérieure à ce qui est observé au niveau national (9,8 %)[90]. Les évolutions les plus notables concernent l'absentéisme pour maladie ordinaire, qui est redescendu à 4,1 % en 2019 (4,8 % en 2018 au niveau national), et le nombre d'accidents du travail, qui s'est réduit des deux tiers sur la période. La durée moyenne des absences, tous motifs confondus, qui s'élève à 40 jours environ en 2019, est également stable et à un niveau inférieur à la moyenne nationale (47 jours en 2018), constat qui vaut pour les absences pour maladie ordinaire (31 jours) et les absences pour longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie (275 jours, contre 341 en 2015).

[90] Sofaxis, *Regard sur les premières tendances 2018 des absences pour raison de santé dans les collectivités territoriales*, juin 2019.

Tableau n° 16 : Évolution du nombre de journées d'absence, hors formations, journées de grève et absences syndicales (2015-2019) – en jours calendaires

	2015	2019
Maladie ordinaire	1 769	1 494
Longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie	1 703	1 650
Accidents du travail imputables au service	463	145
Accidents du travail imputables au trajet	0	0
Maladie professionnelle, maladie imputable au service ou à caractère professionnel	0	589
Maternité, paternité et adoption	114	238
Autres raisons, hors motif syndical ou de représentation (enfant malade, mariage, décès, concours, fonctions électives, réserve, volontariat…)	133	130
Total	**4 182**	**4 246**
***Taux d'absentéisme global** (nombre de jours d'absence / (nombre total d'agents en ETPR x 365)) x 100*	11,3 %	11,6 %
Taux d'absentéisme « compressible » (maladies ordinaires et professionnelles, accidents de travail)	6,0 %	6,1 %
Taux d'absentéisme incompressible (longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie ; maternité, paternité et adoption)	4,9 %	5,2 %

Source : rapports sur l'état de la collectivité 2015 et 2019 (hors contractuels sur emplois non permanents)

Outre ses conséquences sur la santé, l'engagement professionnel comme l'insertion sociale des personnes en arrêt et son impact sur le bon fonctionnement des services de la collectivité, l'absentéisme a un coût financier, qui peut être évalué, selon les modalités figurant dans le tableau ci-après, à 537 k€ en 2019, contre 377 k€ en 2014[91].

Tableau n° 17 : Évaluation du coût financier de l'absentéisme à Boucau en 2019

	Fonctionnaires			Contractuels (*)
Catégorie	**A**	**B**	**C**	
Coût moyen annuel brut chargé d'un agent (par catégorie)	58 466 €	39 339 €	34 742 €	14 746 €
Nombre de jours ouvrés annuels	251			
Coût quotidien moyen brut chargé d'un agent (toutes catégories)	233 €	157 €	138 €	59 €
Nombre annuel de jours d'absence (*)	6	168	3 675	29
Coût total annuel des absences	**536 635 €**			

Source : rapport sur l'état de la collectivité en 2019 et réponses de l'ordonnateur aux questionnaires de l'instruction
(*) Hors contractuels sur emplois non permanents
(**) Hors maternité, paternité, adoption, enfant malade, mariage, décès, concours, fonctions électives, réserve, volontariat

[91] Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes sur la gestion de la commune de Boucau pour les exercices 2009 et suivants, p. 24.

Lors de son précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait relevé les mesures prises par la commune pour lutter contre l'absentéisme et en limiter le poids dans ses dépenses[92]. La commune avait appliqué, à partir de 2003, une retenue sur le régime indemnitaire afin de réduire les arrêts de courte durée. Elle y a renoncé à compter de 2016 au motif que, d'une part, cette modulation avait eu un effet modeste sur le niveau de l'absentéisme et, d'autre part, le lien entre les absences et les sommes retenues n'était pas avéré et lisible[93]. Elle a substitué à cette retenue les six leviers d'action suivants :

- mise en place, en 2016, d'une cellule pluridisciplinaire et bimestrielle, chargée de suivre et d'accompagner les agents présentant des problèmes de santé particuliers afin de les maintenir dans l'emploi, de formuler des propositions sur les problématiques collectives de travail et d'alerter l'autorité territoriale sur les situations à risques ;
- instauration, la même année, d'un accueil centré sur l'hygiène et la sécurité à destination des nouveaux agents, formalisé par une fiche annexée au dossier individuel de l'agent ;
- réalisation en 2017 d'un règlement intérieur en santé, sécurité et conditions de travail remis à l'ensemble des agents et dès le recrutement de nouveaux ;
- réalisation la même année d'une étude sur les risques psychosociaux, dont les résultats restent à exploiter ;
- expérimentation, en partenariat avec le centre de gestion, d'un accompagnement à la mobilité professionnelle des agents.

Le sixième levier identifié par la commune a consisté dans la rédaction, en 2019, d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), qui a notamment abouti à l'adaptation de mobiliers ou de l'équipement des véhicules et à l'amélioration de l'ergonomie de certains postes de travail. La chambre régionale des comptes relève que ce document est une obligation applicable à la fonction publique territoriale depuis le 7 novembre 2002[94].

Les démarches entreprises par la collectivité dans le cadre de la gestion active de son absentéisme paraît avoir fourni des résultats probants, hors le cas particulier de deux agents, en situation de maladie professionnelle. Il convient aussi de relever que la baisse significative des arrêts pour maladie ordinaire est concomitante du rétablissement, à compter du 1er janvier 2018, du jour de carence pour les fonctionnaires et agents publics[95].

---

[92] Organisation de contre-visites médicales ; recours à l'expertise médicale en dehors des cas de recours obligatoires, notamment pour vérifier l'imputabilité des prolongations d'arrêt ou des rechutes, mesures spécifiques à la lutte contre les accidents de service (expertise médicale, enquête administrative approfondie, témoignages écrits systématiques), actions de communication (guide d'accueil du personnel, entretien d'accueil lors de chaque recrutement, guide sur le port des équipements de protection individuels, entretiens professionnels, fiches de poste…), sessions de formation (sur les gestes et postures et le management de l'encadrement intermédiaire), actions en faveur de l'amélioration des conditions de travail (valorisation du rôle des deux assistants de prévention, aménagements de postes, reclassements, examen des souhaits de mobilité interne dans un souci de bien-être au travail).

[93] Délibération du conseil municipal du 24 novembre 2015.

[94] Décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001 portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, prévue par l'article L. 230-2 du code du travail et modifiant le code du travail, codifié à l'article R. 4121-1 de ce code.

[95] Article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

4.5 Une politique de recrutement à formaliser

L'amélioration de la politique de recrutement constitue un autre levier important dans la maîtrise de l'évolution des dépenses de personnel, en permettant notamment d'apprécier l'intérêt d'un recrutement en termes de services à la population et au regard des transferts de compétences opérés au profit de l'intercommunalité.

Dans son précédent rapport, la Chambre recommandait de formaliser une procédure de recrutement, sous la forme d'une délibération ou d'un document de l'exécutif et exigeant du service demandeur des éléments d'appréciation pour chaque recrutement sollicité, en lieu et place de la méthodologie de justification des besoins jusque-là mise en œuvre.

Le maire a indiqué que la politique de recrutement n'était toujours pas formalisée dans un document mais qu'une méthodologie, identique à celle décrite dans le précédent rapport de gestion, était systématiquement appliquée[96]. Par ailleurs, les départs en retraite sont identifiés sur les trois années à venir à l'occasion de l'élaboration du rapport sur l'état de la collectivité. Les recrutements ou suppressions d'emplois sont généralement évalués sur le plan financier et une analyse est faite lors de chaque recrutement sur la possibilité de réorganiser le travail et la nécessité de remplacer le poste vacant. Fait toutefois défaut une véritable politique de gestion des ressources humaines, en raison notamment de la taille de la commune et d'une pyramide des âges vieillissante.

Le maire a précisé vouloir poursuivre une politique de contrôle de la masse salariale. Elle viserait à une maîtrise accrue des recrutements, systématiquement précédés d'une réflexion sur l'opportunité de procéder à des redéploiements de personnels, à travers un examen attentif de la nécessité de pourvoir au remplacement des fonctionnaires momentanément indisponibles, par le recours ponctuel à des prestataires de services plutôt qu'à des personnels non permanents lors des accroissements temporaires d'activité (notamment pour les espaces verts). La commune devra également se réinterroger régulièrement sur la nécessité de maintenir certains services, comme c'est le cas actuellement s'agissant des missions du service « Enfance-Jeunesse », et grâce à la délégation de certaines missions au centre social Dou Boucaou, dont le personnel intervient sur les garderies périscolaires et la pause méridienne.

La chambre régionale des comptes, qui prend acte des efforts entrepris par la commune dans ce domaine, lui recommande de s'engager véritablement dans une procédure de recrutement écrite et exigeante. Cette procédure devrait poursuivre trois objectifs :

- permettre une meilleure définition des besoins de recrutement, par la justification de la part des services demandeurs, pour chaque recrutement qu'ils sollicitent, d'éléments d'appréciation suffisants et normés permettant la comparaison et la priorisation (rapport justificatif, organigramme du service, fiche de poste détaillée, avis de poste à pourvoir, évolution des effectifs et de la masse salariale du service) ;

[96] Cette méthodologie consiste dans l'identification du besoin, la rédaction du profil recherché en collaboration avec le responsable de service concerné par le recrutement, le lancement d'une réflexion sur la façon de pourvoir le poste (mobilité interne, concours, mutation…), la recherche des candidatures par la diffusion de l'offre (choix du mode le plus adapté et/ou utilisation du vivier de candidatures spontanées), la pré-sélection des CV sur la base des critères définis en amont dans le profil, la mise en place d'une commission de recrutement comprenant habituellement l'autorité territoriale, l'adjoint aux ressources humaines, la directrice des ressources humaines et le responsable de service concerné, la réalisation des entretiens avec l'aide d'outils de sélection remis à chaque membre du jury de recrutement, la validation du candidat retenu par l'autorité territoriale et, enfin, l'accueil et l'accompagnement à la prise de fonctions par le service des ressources humaines et le responsable de service.

- formaliser les dispositifs de sélection des candidats (mise en place de jurys de recrutement interne, publication systématique et plus large des annonces de postes à pourvoir sur des sites grand public comme « Place de l'emploi public »…) afin de faire varier les profils des candidats et affiner l'adéquation des parcours de carrière aux besoins de la collectivité ;
- contribuer à la mise en œuvre, au sein de la commune, d'une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, par une analyse précise de la population existante d'agents en termes d'effectifs, de métiers et de compétences, la détermination des besoins futurs, la mise en regard des ressources disponibles avec ces besoins et l'élaboration de plans d'action pluriannuels formalisés.

Recommandation n°9 : Formaliser la politique de recrutement, en la fondant sur une justification précise des besoins à pourvoir et en l'inscrivant dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

4.6 Conclusion

Les dépenses de personnel constituant une part importante des charges de gestion de la commune et expliquant, malgré la relative stabilité des effectifs, une partie significative de l'augmentation de ces charges entre 2015 et 2019, la chambre régionale des comptes a examiné les principaux facteurs de maîtrise de ces dépenses.

La commune doit, au préalable, mieux tirer profit des sources d'information à sa disposition. Elle doit d'abord réunir ses instances de dialogue social selon la périodicité minimale exigée par le droit en vigueur et exploiter de manière plus poussée les rapports sur l'état de la collectivité. Si, la commune a bien exploité des éléments contenus dans ces rapports pour mener des actions en faveur de l'amélioration des conditions de travail, elle pourrait aller plus loin, en tirant des éléments rétrospectifs qui y figurent les données prospectives sur lesquelles adosser une gestion prévisionnelle des ressources humaines, articulée autour d'une réflexion sur l'adéquation de ses ressources à ses besoins compte tenu de ses missions, de ses projets et de son insertion dans le paysage intercommunal. L'ordonnateur prend acte de ces insuffisances, liées selon lui au sous-dimensionnement du service des ressources humaines, qu'il prévoit d'étoffer dès que les finances communales le permettront. La montée en puissance de ce service est indissociable d'une formalisation accrue de la politique de recrutement, déjà préconisée par la Chambre lors de son précédent contrôle mais que la commune n'a pas pleinement engagée.

Par ailleurs, une attention soutenue devrait être portée à l'effectivité du temps de travail au sein de la collectivité. La chambre régionale des comptes a constaté que la durée légale de travail, 1 607 heures annuelles ou 35 heures hebdomadaires, n'était toujours pas respectée, en vertu d'un régime dérogatoire, instauré en 1985 et dont le maintien apparaît irrégulier. Cette situation, qui s'explique par des motifs d'acceptabilité sociale selon le maire, devra être corrigée avant le 1er janvier 2022, date limite fixée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui a supprimé la faculté donnée aux organes délibérants des collectivités territoriales de déroger à la durée annuelle de travail. Si l'ordonnateur a pris acte de ces nouvelles dispositions, l'évocation d'un débat futur, sans échéance, au sein du comité technique puis du conseil municipal ne démontre pas une intention de se conformer à la loi dans les délais impartis par celle-ci. En revanche, la commune a mené une politique active de prévention de l'absentéisme, qui a contribué à la diminution notable du nombre d'arrêts pour maladie ordinaire et d'accidents du travail, même si le niveau général des absences reste supérieur à la moyenne nationale.

Enfin, la politique de rémunération des agents communaux doit être refondée pour remédier aux irrégularités constatées dont l'ordonnateur a pris acte. D'une part, la commune verse toujours à ses agents un complément de rémunération, hérité d'une ancienne prime et qui, faute de présenter le caractère d'avantage collectivement acquis au sens de la loi, est dénué de fondement juridique. D'autre part, une partie non négligeable des autres indemnités qu'elle verse au personnel (indemnité de missions des préfectures et indemnité d'administration et technicité) se trouve privée de base légale depuis 2017. Outre qu'elle rendrait son régime indemnitaire plus simple et lisible, la transposition par la commune du RIFSEEP lui permettrait de sécuriser l'ensemble des montants versés, l'ordonnateur confirmant son engagement, d'ici à la fin de l'année, à refondre de ce régime indemnitaire.

5 LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE

Dans le cadre d'une enquête locale sur les effets de la crise sanitaire, la commune a été interrogée sur les conséquences de cette crise sur l'activité et l'organisation de la collectivité d'une part, sur ses finances d'autre part, durant les première (17 mars – 10 juillet 2020) et deuxième phases de l'état d'urgence sanitaire (déclarée le 17 octobre 2020) mais aussi, dans la mesure du possible, à plus long terme. Le maire, lui-même atteint par la maladie, a indiqué qu'une dizaine d'élus communaux avait contracté le virus.

5.1 L'activité de la collectivité

5.1.1 Des modalités de gouvernance adaptées

5.1.1.1 Le remplacement provisoire du maire empêché

Conformément à l'article L. 2122-17 du CGCT, le maire, physiquement empêché durant deux mois[97], a été provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, d'abord par le quatrième adjoint, chargé de l'urbanisme, puis la première adjointe à la culture, à l'animation et aux loisirs, l'ordre des nominations n'ayant pu être respecté en raison de l'empêchement de certains adjoints ayant eux-mêmes contracté la maladie.

Durant la période où elle assurait le remplacement du maire, la première adjointe a pris deux décisions en matière de fixation des droits perçus au profit de la commune[98], relevant normalement de la compétence du conseil municipal, mais autorisées par le droit alors en

[97] Durant son second mois d'absence, le maire a toutefois pu suivre à distance l'activité municipale et s'entretenir avec ses adjoints, la directrice générale des services et les services.

[98] L'exonération du paiement de trois loyers pour un restaurant occupant des locaux communaux, fermé en raison de la crise sanitaire, et l'exonération du paiement d'un trimestre pour les abonnés au marché de plein vent, suspendu à compter du 20 mars.

vigueur[99]. Elle a rendu compte de ses décisions, prises les 20 et 22 mai 2020, lors de la plus proche séance du conseil municipal, qui s'est tenue le 26 mai.

5.1.1.2 L'aménagement des modalités de réunion des conseils municipaux

Deux séances du conseil municipal – les 26 mai et 5 juillet 2020 – se sont tenues durant la première période de l'état d'urgence sanitaire. Plus de la moitié des conseillers municipaux ayant été présents à chacune de ces réunions, il n'a pas été fait application des dispositions exceptionnellement prévues durant cette période permettant de déroger à la présence obligatoire, posée par l'article L. 2121-17 du CGCT, de la majorité des membres du conseil. De même, l'obligation de réunion trimestrielle de l'organe délibérant, prévue par l'article L. 2121-7 du même code mais suspendue durant cette période, a été *de facto* respectée. Les élus avaient le choix, lors de la première réunion, d'être présents ou de participer au conseil par visioconférence, comme le permettaient les dispositions applicables à cette date[100]. Durant la période de confinement, les commissions des finances, des affaires sociales et scolaires ont organisé des réunions de travail avec l'ensemble des élus, soit en format mixte (présentiel ou visioconférence au choix de l'élu), soit en visioconférence, en vertu des mêmes dispositions. La seconde réunion a permis l'installation du conseil municipal nouvellement élu à la suite du second tour des élections municipales organisé le 28 juin.

Des aménagements au principe de publicité des débats ont été adoptés, dans le respect des règles dérogatoires alors applicables[101]. Les deux séances du conseil municipal, délocalisées dans une salle des fêtes afin de garantir la distanciation physique entre les élus, se sont tenues hors la présence physique du public, qui pouvait toutefois les suivre à distance, grâce à un dispositif de retransmission en direct, pérennisé depuis lors, sur les réseaux sociaux et le site internet de la commune.

5.1.1.3 Un impact limité sur la gestion des affaires courantes

La première période de l'état d'urgence sanitaire a eu peu d'effet sur les modalités d'adoption des budgets ou documents financiers, les procédures relatives aux marchés et à leur exécution ainsi que l'encaissement des recettes ou le paiement des dépenses.

Le vote des taux d'imposition communale, identiques à ceux de l'année précédente, est intervenu lors de la séance du conseil municipal du 26 mai 2020, au cours de laquelle une délibération a été adoptée pour instaurer un abattement exceptionnel sur le montant de la taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures dû par chaque redevable, de 16,7 %, correspondant aux deux mois du confinement. L'adoption du budget primitif n'est intervenue que le 30 juillet 2020[102], le choix ayant été fait de laisser cette décision à l'équipe municipale issue du renouvellement électoral.

---

[99] Article 1er de l'ordonnance n° 2020-391 du 1er avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de Covid-19.

[100] Article 6 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1er avril 2020 précitée.

[101] Article 10 de l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 visant à adapter le fonctionnement des institutions locales et l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de Covid-19.

[102] Le IV de l'article 4 de l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 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 avait reporté au 31 juillet 2020 la date limite d'adoption du budget.

Le maire a précisé n'avoir mis en œuvre aucune démarche de simplification des procédures relatives aux marchés publics, de prolongation ou d'adaptation de leur exécution.

Il a indiqué que la première période de confinement n'avait pas eu d'effet sur le règlement des dépenses et l'encaissement des recettes, le déploiement rapide du télétravail dès la fin du mois de mars et les procédures dématérialisées de signature et de traitement mises en place avec le Trésor public ayant permis au service des finances d'émettre les titres de recettes et les mandats de paiement dans le respect du délai global de paiement de trente jours.

5.1.2 Les relations avec l'État et l'intercommunalité

D'après son maire, la commune de Boucau a été en contact fréquent, durant la première période de l'état d'urgence sanitaire, avec les services préfectoraux, qui ont envoyé régulièrement des bulletins d'informations « Covid-19 » et organisé chaque semaine une audioconférence entre le sous-préfet et les maires de la circonscription.

La CAPB a également constitué un appui important pour la commune :

- en communiquant aux habitants de l'intercommunalité les aménagements apportés à la collecte des ordures ménagères, les aides proposées aux entreprises et les denrées alimentaires susceptibles d'être fournies par les agriculteurs locaux ;
- en fournissant à chacun de ses membres une dotation de masques, Boucau en ayant reçu 11 456 en tissu, 3 550 chirurgicaux et 4 000 FFP2.

Pour le reste, la commune a acheté, de sa propre initiative, 16 000 masques jetables entre avril et septembre 2020 et a bénéficié du travail bénévole de couturières, qui ont réalisé 783 masques. Par ailleurs, Boucau a procédé à plusieurs commandes de plexiglas, gants et gel hydro-alcoolique dans le cadre de la reprise de l'activité.

5.1.3 La continuité du service public

5.1.3.1 La continuité des activités

La commune ne dispose pas de plan de continuité des activités (PCA) mais d'un plan communal de sauvegarde (PCS) décliné, à l'attention de la population, dans un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM). Si le PCS en vigueur n'intégrait pas le risque lié à une pandémie, certains de ses éléments de méthodologie ont été repris pour définir les modalités de continuité des activités durant la première période de l'état d'urgence sanitaire, comme la mise en place d'une cellule et d'une communication de crise.

Pendant la première période de confinement, seuls les services strictement indispensables aux besoins de la population ont été maintenus, en journée pour l'état civil (permanence pour les décès et les questions funéraires), l'accueil téléphonique, la police municipale et la garderie au sein des écoles (pour les seuls enfants de personnels soignants), les matinées pour la propreté urbaine. Un service minimum d'entretien des bâtiments restés ouverts de la mairie, du centre communal d'action sociale et des écoles a été mis en place. Les services chargés des finances et des ressources humaines ont continué de fonctionner. Le maire a indiqué ne pas avoir constaté d'allongement des délais de traitement des dossiers et demandes durant cette période, grâce à la dématérialisation des procédures, y compris en matière d'urbanisme dont le service a continué

d'instruire quasi-normalement les autorisations à délivrer, malgré la suspension possible des délais d'instruction et de recours contentieux.

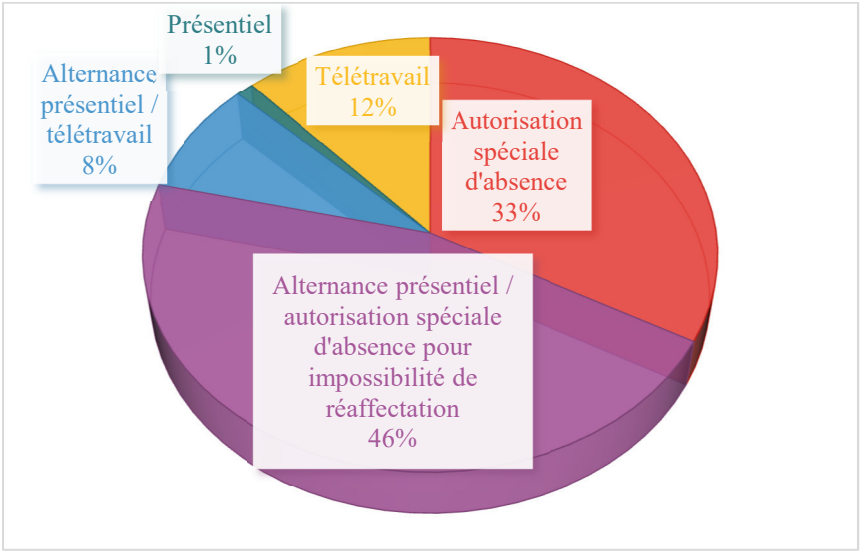
5.1.3.2 Les modes de travail retenus

L'ensemble des personnels des services administratifs de la commune a été en mesure de télétravailler à compter du 27 mars 2020. La collectivité n'étant pas dotée du matériel suffisant pour équiper la totalité de ses agents, elle a fait le choix d'installer une application dédiée sur leurs ordinateurs personnels, hors les cas, ponctuels, dans lesquels un ordinateur portable ou fixe a dû être mis à disposition.

Durant la première période du confinement, les autres personnels ont, pour un tiers d'entre eux, été placés en autorisation spéciale d'absence (personnes vulnérables, gardes d'enfants, réaffectation impossible) et les deux tiers restants ont alterné les autorisations spéciales d'absence et le travail en présentiel dans le cas d'agents présents seulement le matin (chargés d'une mission essentielle de service public ou intervenant en urgence) ou assurant l'accueil des enfants des personnels soignants sur la pause méridienne et les temps périscolaires.

Durant la deuxième période de confinement, les services de la mairie ont continué de fonctionner normalement. Les services administratifs, lieux d'accueil du public, sont demeurés ouverts et aucun agent n'a été placé en position de télétravail, les locaux permettant la présence physique des personnels dans des conditions sanitaires satisfaisantes. Seules quelques adaptations ont été adoptées (prise de rendez-vous obligatoire ou privilégiée, mise en place d'horaires décalés pour les services techniques afin de limiter le nombre d'agents présents sur un même site, redéploiement des agents d'entretien habituellement affectés à des sites inoccupés, fermeture administrative de la bibliothèque au profit d'un service de retrait des commandes).

Graphique n° 9 : Position des agents de la commune durant le confinement



Source : réponses de la commune.

5.1.3.3 Les réaffectations intervenues

Des réaffectations d'agents, dont l'activité principale avait cessé en raison de la crise, sont intervenues durant cette période pour pallier l'absence d'autres, placés en autorisation spéciale d'absence, ou pour assurer des missions en lien direct avec la crise sanitaire[103].

5.1.4 Les modalités de sortie du confinement et de reprise de l'activité

La commune n'a pas formalisé de plan de sortie du confinement mais a adressé à la population un communiqué sur les modalités pratiques de reprise de l'activité des services.

5.1.4.1 Des plans de reprise d'activité par service

Chaque catégorie de services a établi un plan de reprise de son activité, dont le contenu a été présenté lors d'une réunion extraordinaire commune, par visioconférence, le 6 mai 2020, du comité technique et du CHSCT ainsi que dans un bulletin d'information des agents. La commune a décidé de ne pas imposer à ces derniers un nombre de jours de congés ou de RTT durant la première période de l'état d'urgence sanitaire[104]. Toutefois, les agents ayant posé des jours de congés validés pendant la période de confinement n'ont pas été autorisés à retirer ces jours et les autorisations spéciales d'absence spécifiques à la crise sanitaire n'ont pas généré de jours de RTT pour les agents en bénéficiant.

Chaque agent a reçu une dotation en équipement individuel de protection de base et complémentaire selon les fonctions exercées. Une certaine fongibilité entre les services a été mise en place afin de tenir compte des besoins particuliers de certains et de l'activité plus réduite d'autres. Le plan d'activité, décliné entre les services administratifs, les services techniques, le centre communal d'action sociale et le service « Enfance et jeunesse », a précisé les équipements de protection individuelle et collective alloués (plexiglas, masques en tissu et chirurgicaux, lingettes désinfectantes, solution hydro-alcoolique, visières de protection, entrée et sortie distinctes…), les méthodes de nettoyage et de désinfection des espaces de travail et de restauration, la nouvelle organisation retenue s'agissant des horaires (normaux ou décalés) et des conditions de travail (priorité aux échanges par téléphone ou courriels et sur rendez-vous, alternance entre travail à distance et en présentiel…).

À la sortie du confinement, la prise de rendez-vous pour l'accueil du public a été instituée dans la majorité des services et demeure en vigueur, un système à emporter ayant été mis en place pour la bibliothèque. En revanche, les activités liées à l'animation de la commune ont été supprimées (fêtes locales et d'écoles, foire nocturne…) ou restreintes (forum des associations organisé en plein air).

---

[103] 3 adjoints d'animation ont été réaffectés à la garde des enfants des personnels soignants en appui des professeurs des écoles et des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (école primaire et maternelle), pour un total de 69 heures, et 2 agents du service « Culture/Evènements/Vie associative », placés en télétravail, ont été réaffectés à la gestion de la « Plateforme Solidarité » mise en place par la collectivité entre le 10 avril et le 10 mai.

[104] Comme le permettait l'article 7 de l'ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire.

5.1.4.2 Une poursuite partielle des modes de travail précédemment retenus

Entre le 11 mai et le 8 juin, les personnels administratifs ont continué d'alterner travail à distance et en présentiel selon une organisation définie par chaque responsable de service en fonction des contraintes de service et de celles des agents (garde d'enfants ou trajet domicile-travail) afin d'éviter la présence concomitante de tous. À l'exception de 12 d'entre eux (7 personnes vulnérables et 5 gardes d'enfants), restés en autorisation spéciale d'absence au plus tard jusqu'à la mi-juillet, les autres agents ont repris en présentiel à compter du 11 mai. La commune a instauré une journée continue de travail avec des horaires décalés d'embauche pour le personnel du centre technique afin de limiter le croisement des équipes. Cette organisation a été conservée par la suite.

5.1.4.3 Les réaffectations intervenues

Sur le plan administratif, la commune a procédé à plusieurs réaffectations provisoires d'agents, dont les services avaient moins ou pas d'activité, afin de faciliter la gestion de la crise sanitaire, notamment la distribution des masques aux administrés[105].

Pour le maire de la commune, l'organisation adoptée durant la première phrase de l'état d'urgence sanitaire a permis de garantir la continuité du service public. L'impréparation qui a précédé le placement en télétravail d'un grand nombre d'agents, peu familiers du travail à distance, et les difficultés rencontrées par ces derniers à concilier travail et garde d'enfants ont conduit à une perte de réactivité sur le plan administratif, caractérisée par des personnels parfois difficiles à joindre ou déconnectés durant les heures normalement travaillées. Il en est aussi résulté une réticence de certains agents ayant trouvé un grand intérêt dans le télétravail à revenir travailler en présentiel.

5.2 Les services à la population

Durant la première période de l'état d'urgence, la commune a décidé un abattement exceptionnel de 16,7 % sur le montant de la taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures et l'exonération du paiement de loyers et droits pour un restaurant occupant des locaux communaux et pour les abonnés du marché, tous deux fermés provisoirement.

Elle a mis à la disposition de la population, entre le 10 avril et le 10 mai, une plateforme, baptisée « Solidarité » (adresse mail et numéro vert gratuit), permettant de mettre en relation des administrés bénévoles et des administrés ayant besoin d'un service de proximité (courses alimentaires, aide aux devoirs en ligne, livraison de médicaments, appels téléphoniques de bienveillance, promenades d'animaux de compagnie…). À partir du début du mois de mai, elle a par ailleurs gracieusement distribué deux masques par habitant.

[105] 3 agents du service « Culture/Evènements/Vie associative » ont été réaffectés à la gestion de la distribution des masques aux administrés (préparation des dotations de masques, gestion des rendez-vous pour la distribution à partir du numéro vert, distribution sur sites dédiés puis directement au sein du service sur rendez-vous) et 2 adjoints d'animation et un éducateur sportif ont été ponctuellement réaffectés sur le poste d'accueil de la mairie et la gestion du standard durant 14 jours.

5.3 Les finances de la commune

Les communes, dont la fiscalité est principalement assise, à la différence de celle des départements et des régions, sur les valeurs locatives des logements ou locaux commerciaux, devraient être moins affectées que d'autres collectivités territoriales ou groupements par la crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19. Elles sont toutefois exposées à des baisses de recettes et à des dépenses nouvelles que les économies générées par les confinements ne compensent pas toujours. Interrogé sur l'impact financier de cette crise, le maire a communiqué ses estimations actualisées au 4 décembre 2020.

5.3.1 Un impact à ce stade limité en fonctionnement

En fonctionnement, la commune estime avoir perdu, pour la seule année 2020, environ 12 k€ à la suite de la crise sanitaire, en raison des pertes de recettes (189 k€) et des dépenses nouvelles (43 k€) occasionnées par cette crise, que les économies réalisées durant cette période (220 k€) n'ont pas permis de compenser en totalité.

5.3.1.1 Les moindres recettes attendues

Le montant estimé des pertes de recettes réelles de fonctionnement en raison de la crise de la Covid-19 et des deux périodes d'urgence sanitaire qui l'ont accompagnée en 2020 s'élèverait à 189 397 €, réparti comme suit :

Tableau n° 18 : Pertes estimées de recettes réelles de fonctionnement (RRF) en 2020

Recettes concernées par une baisse liée à la crise sanitaire	Montant moyen (2017-2019)	Montant en 2019	Part des RRF nettes	Montant estimé de la baisse en 2020	Baisse estimée des RRF en 2020
Taxe additionnelle aux droits de mutation	433 669 €	473 791 €	5,01 %	91 383 €	1,18 %
Taxe sur la consommation finale d'électricité					
Taxe de séjour					
Taxe sur le produit des jeux					
Droits de stationnement					
Droits de place					
Taxe locale sur la publicité extérieure	21 583 €	27 273 €	0,29 %	4 327 €	0,05 %
Redevances et recettes d'utilisation du domaine (droits de stationnement, etc.)	27 862 €	31 084 €	0,33 %	1 784 €	0,02 %
Travaux et études					
Prestations de service :					
- tarification de la restauration scolaire	201 532 €	210 344 €	2,23 %	70 344 €	0,74 %
- tarification du périscolaire	28 517 €	32 543 €	0,34 %	12 543 €	0,13 %
- tarification des services culturels	1 928 €	2 940 €	0,03 %	2 940 €	0,03 %
- tarification des services sportifs	2 919 €	3 289 €	0,03 %	2 366 €	0,03 %
- tarification des services touristiques (camping, etc.)					
- tarification des transports publics					
Ventes de marchandises					
Remboursement de personnels mis à la disposition					
Autres produits de gestion courante, dont :					
- revenus des immeubles (location de logements ou de salles municipales) (*)	8 904 €	8 904 €	0,09 %	3 710 €	0,04 %
- excédents et déficits de budgets annexes à caractère administratif					
- redevances pour occupation du domaine public					
Produits financiers					
Produits exceptionnels					
Transferts de charges					
TOTAL	**726 914 €**	**790 168 €**	**8,36 %**	**189 397 €**	**2,22 %**

Source : réponses de l'ordonnateur aux questionnaires de l'instruction et au rapport d'observations provisoires
(*) Exonération de loyer durant cinq mois au bénéfice du restaurant L'Adour

Pour l'échelon communal, les moindres recettes liées à la crise sanitaire ont deux causes principales : les pertes immédiates ou futures de recettes liées au ralentissement de l'activité économique d'une part, les pertes immédiates des recettes tarifaires liées à la fermeture contrainte des services publics locaux ou à la mise en place de dispositifs de soutien à l'activité économique d'autre part. Dans le cas de Boucau, les pertes procèdent, pour l'essentiel :

- sur le plan fiscal, de la baisse attendue du rendement de la taxe additionnelle aux droits de mutation (- 91 383 €), à la suite de la contraction en volume (contraction du nombre de ventes) et en valeur (diminution du prix des ventes) du marché de l'immobilier ;

- au titre des recettes tarifaires, de la diminution des produits issus des prestations de services aux familles et à l'enfance proposées par la commune (- 88 193 €), principalement la restauration scolaire et les activités périscolaires, en raison de la fermeture des établissements scolaires durant la première période de confinement.

5.3.1.2 Le surcroît de dépenses occasionné

La crise sanitaire a également eu pour effet de conduire les collectivités territoriales à engager de nouvelles dépenses afin de permettre la continuité du service public pendant les confinements, d'accompagner certains publics fragiles et de soutenir l'économie locale ou le tissu associatif. Boucau a évalué à 42 578 € ce surcroît de dépenses, avec la répartition suivante :

Tableau n° 19 : Hausse estimée de dépenses réelles de fonctionnement (DRF) en 2020

Charges supplémentaires liées à la crise sanitaire	Montant moyen (2017-2019)	Montant en 2019	Part des DRF	Montant estimé de la hausse en 2020	Hausse estimée des DRF en 2020
Organisation des élections municipales					
Commandes de protections (gants, masques, plexiglass…)				17 204,43 €	0,22 %
Aménagement des marchés rouverts (déplacement du marché : pose coffret électrique)				182,82 €	0,002 %
Primes accordées aux personnels				7 708,00 €	0,10 %
Paiement d'heures supplémentaires				0 €	
Accueil du personnel soignant dans les écoles					
Recrutement spécifique de contractuels ou vacataires (animateurs, surveillants, etc.)				0 €	
Accueil du personnel soignant dans les écoles et dépenses liées à la réouverture des écoles à tous les enfants					
Dépenses du central communal d'action sociale				0 €	
Subventions aux associations				0 €	
Ajustement de l'économie des contrats des services publics délégués et du niveau des redevances attendues				0 €	
Fonds de soutien aux entreprises et diverses aides économiques éventuellement mises en place				0 €	
Dépenses liées à la mise en place d'un plan de mobilité (marquages au sol, etc.) ou à des mesures de soutien à l'usage du vélo (stationnement, prêts, etc.)					
Dépenses numériques (zoom, plateforme de solidarité, retransmission du conseil municipal, plate-forme de rendez-vous pour le retrait des masques, abonnement Anydesk Pro				6 198,83 €	0,08 %
Dépenses de gel hydro-alcoolique, savons, produits d'entretien désinfectants, distributeurs de gel				8 591,34 €	0,11 %
Equipement numérique pour la retransmission du conseil municipal et d'autres réunions				2 692,19 €	0,03 %
TOTAL				**42 577,61 €**	**0,54 %**

Source : réponses de la commune

Ces charges nouvelles s'expliquent principalement par :

- la dotation de la commune en matériels de protection individuelle (+ 17 204 €) ;
- le déploiement d'équipements numériques pour la continuité des affaires communales et dans le cadre des services proposés à la population (+ 8 891 €) ;
- des dépenses nécessaires à la désinfection des espaces et des personnes (+ 8 591 €) ;
- l'octroi de primes aux agents ayant eu des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics communaux (+ 7 708 €)[106].

5.3.1.3 Les économies réalisées

La crise sanitaire a aussi généré de moindres dépenses, principalement liées à la fermeture de certains services publics locaux et à la mise en œuvre du télétravail, ou a conduit à ne pas engager certaines dépenses. Les économies ainsi réalisées s'élèveraient, dans le cas de Boucau, à 220 292 €, ainsi réparties :

Tableau n° 20 : Estimation des économies réalisées pendant la crise sanitaire en 2020

Économies engendrées par la crise sanitaire	Montant moyen (2017-2019)	Montant en 2019	Part des DRF	Montant estimé de la baisse en 2020	Baisse estimée des DRF en 2020
Fluides					
Carburant					
Prestations de ménage					
Prestations de sécurité					
Frais de voyages et de déplacements	3 010 €	3 886 €	0,05 %	3 025 €	0,04 %
Fêtes, cérémonies et réceptions	28 281 €	25 182 €	0,32 %	7 788 €	0,10 %
Annulations éventuelles de subventions à la suite de l'annulation d'évènements (baisse de la subvention du comité des fêtes)	13 000 €	13 000 €	0,17 %	9 500 €	0,12 %
Fournitures d'entretien	185 116 €	213 616 €	2,73 %	32 169 €	0,41 %
Fournitures de voirie	30 006 €	35 376 €	0,45 %	14 703 €	0,19 %
Locations mobilières	94 156 €	87 158 €	1,12 %	24 906 €	0,32 %
Contrats de prestation (dont restauration et transport scolaires)	404 357 €	370 373 €	4,74 %	111 188 €	1,42 %
Activités culturelles	19 690 €	21 153 €	0,27 %	17 013 €	0,22 %
TOTAL	**777 616 €**	**769 744 €**	**9,85 %**	**220 292 €**	**2,82 %**

Source : réponses de la commune

[106] En application du décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

L'essentiel de ces moindres dépenses résulte des économies tirées de la non-exécution des contrats de prestation scolaire (- 111 188 €). Vient ensuite la baisse d'autres postes de dépenses, en lien avec la fermeture des équipements publics ou la réduction des interventions des services municipaux, comme les fournitures d'entretien (- 32 169 €), les frais de location mobilière (- 24 906 €), les activités culturelles (- 17 013 €) et les fournitures de voirie (- 14 703 €).

À ces économies, il convient d'ajouter le report du recrutement d'un agent technique au sein du service des fêtes et cérémonies de la commune, compte tenu de l'annulation de la plupart de ces évènements.

Enfin, 2 060 € devraient être remboursés par l'État à la commune au titre de la prise en charge de 50 % des coûts des masques commandés.

5.3.2 Des conséquences incertaines en investissement

La commune a indiqué que la crise sanitaire serait sans conséquence sur ses ressources propres d'investissement pour l'année 2020. Même si son programme d'investissement n'a pas été modifié, le report du second tour des élections municipales et le vote tardif du budget primitif a mécaniquement décalé la réalisation de certaines opérations.

La chambre régionale des comptes considère que la crise sanitaire et ses conséquences sur les leviers de financement des collectivités territoriales exposent la commune, dont la situation financière préexistante était fragile, à deux risques principaux :

- d'une part, la contraction attendue de certains produits fiscaux assis sur l'activité économique, en particulier des recettes de la taxe additionnelle aux droits de mutation, très dynamiques ces dernières années, pourrait affecter sa capacité d'autofinancement, alors que la commune n'avait déjà pas dégagé d'épargne courante suffisante pour financer l'annuité de la dette et ses investissements entre 2015 et 2019 ;
- d'autre part, la baisse probable du produit de la taxe d'aménagement, dont le rendement, limité par l'arrêt des opérations d'urbanisme durant la première période de confinement et conditionné à la vigueur de la reprise de l'activité, sera susceptible de grever les recettes d'investissement de la commune.

5.4 Conclusion

Interrogée sur la gestion de la crise sanitaire, la commune a détaillé les mesures prises pour garantir la continuité de la vie démocratique locale et des services publics municipaux, principalement durant la première phase de cette crise (17 mars – 10 juillet 2020) :

- adaptation des modalités de gouvernance pour faire face à l'empêchement provisoire du maire et permettre la tenue, en partie à distance, du conseil municipal et de ses commissions ;
- instauration d'un service minimum pour répondre aux besoins indispensables de la population, grâce à la réorganisation des modes de travail (télétravail, autorisations spéciales d'absence et présentiel selon les services) ;
- mise en œuvre, au sein de chaque catégorie de services, d'un plan de reprise d'activité (distribution d'équipements de protection, systématisation de la prise de rendez-vous pour

l'accueil du public, maintien de modes de travail limitant la présence concomitante d'agents, réaffectations ponctuelles de personnels).

Ces démarches ont été entreprises en contact régulier avec les services préfectoraux et avec l'appui de la CAPB, qui a notamment doté la commune en équipements de protection venus en complément de ses propres achats et des actions bénévoles.

La commune a apporté deux séries d'aide à la population :

- des mesures fiscales à destination des acteurs économiques (abattement exceptionnel sur le montant de la taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures ; exonération du paiement de loyers et de droits au bénéfice d'un restaurateur et des commerçants du marché) ;
- pour les habitants, une plateforme de mise en relation entre demandeurs et pourvoyeurs de services de proximité et une dotation de deux masques par personne.

Les conséquences financières de la crise sanitaire doivent être appréhendées avec prudence. En fonctionnement, l'impact paraît limité puisque la commune estime avoir perdu, pour la seule année 2020, 12 k€, les pertes de recettes et dépenses nouvelles (232 k€) n'étant pas complètement compensées par les économies réalisées durant cette période (220 k€). Si la crise n'a pas eu d'effet sur l'investissement en 2020, la contraction attendue des recettes fiscales assises sur l'activité économique, en fonctionnement (notamment la taxe additionnelle aux droits de mutation) et en investissement (taxe d'aménagement), pourrait aggraver les conditions de financement de la commune l'année prochaine.

ANNEXES

Annexe n° 1. Évolutions chiffrées de la section de fonctionnement (2015-2020) – en € 75
Annexe n° 2. Liste des opérations d'équipement (2014-2019) – en € 76
Annexe n° 3. Évolution des modalités de financement des investissements (2015 – 2020) – en € 77
Annexe n° 4. Détail des cessions patrimoniales significatives réalisées entre 2015 et 2019 79
Annexe n° 5. Table des abréviations 80

Annexe n° 1. Évolutions chiffrées de la section de fonctionnement (2015-2020) – en €

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 472 033	3 595 352	3 722 213	3 846 322	4 013 125	3 994 435	*2,8%*
+ Fiscalité reversée	2 169 681	2 250 929	2 275 527	2 208 410	2 208 410	2 208 410	*0,4%*
= Fiscalité totale (nette)	5 641 714	5 846 281	5 997 740	6 054 732	6 221 535	6 202 845	*1,9%*
+ Ressources d'exploitation	260 324	294 897	287 821	287 098	302 146	236 484	*-1,9%*
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 390 960	1 169 066	1 129 282	1 172 965	1 153 410	1 164 733	*-3,5%*
+ Production immobilisée, travaux en régie	67 330	75 469	125 574	164 719	149 950	88 505	*5,6%*
= Produits de gestion (A)	**7 360 328**	**7 385 713**	**7 540 417**	**7 679 514**	**7 827 041**	**7 692 567**	***0,9%***
Charges à caractère général	1 551 555	1 482 844	1 653 944	1 637 476	1 691 730	1 500 252	*-0,7%*
+ Charges de personnel	3 759 612	3 782 887	3 861 953	3 931 628	4 107 009	4 000 317	*1,2%*
+ Subventions de fonctionnement	918 427	913 892	987 200	957 455	955 110	967 110	*1,0%*
+ Autres charges de gestion	376 378	387 396	345 726	350 368	441 490	484 579	*5,2%*
= Charges de gestion (B)	**6 605 973**	**6 567 019**	**6 848 823**	**6 876 928**	**7 195 339**	**6 952 258**	***1,0%***
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**754 355**	**818 695**	**691 594**	**802 586**	**631 702**	**740 309**	***-0,4%***
en % des produits de gestion	*10,2%*	*11,1%*	*9,2%*	*10,5%*	*8,1%*	*9,6%*	
+/- Résultat financier	-311 958	-294 810	-280 270	-284 109	-257 847	-237 084	*-5,3%*
+/- Autres produits et charges excep. réels	129 648	96 425	35 074	20 618	-50 825	20 176	*-31,1%*
= CAF brute	**572 045**	**620 309**	**446 398**	**539 095**	**323 030**	**523 401**	***-1,8%***
en % des produits de gestion	*7,8%*	*8,4%*	*5,9%*	*7,0%*	*4,1%*	*6,8%*	
- Dotations nettes aux amortissements	250 040	208 345	269 044	189 981	194 330	184 910	*-5,9%*
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0	0	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	0	3 434	4 885	0	
+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées	0	0	0	0	0	0	
= Résultat section de fonctionnement	**322 005**	**411 965**	**177 353**	**352 547**	**133 585**	**338 490**	***1,0%***

Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 2. Liste des opérations d'équipement (2014-2019) – en €

Désignation	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
Opération n° 107 : Écoles	26 190	39 589	362 696	662 431	73 598	25 746	*1 190 250*
Opération n° 113 : Bâtiments communaux	7 525	43 200	200 887	133 391	439 904	113 429	*938 336*
Opération n° 120 : Complexes sportifs	1 078 820	18 035	15 988	5 870	86 023	18 082	*1 222 279*
Opération n° 121 : Zac de la Lèbe	76 081						*76 081*
Opération n° 124 : Politique de l'habitat	500	8 000	0	0	0	9 510	*18 010*
Opération n° 128 : Agenda d'accessibilité programmée	0	0	0	218 140	105 528	17 188	*340 856*
Opération n° 129 : Réhabilitation du CCAS	0	0	0	0	14 995	31 366	*46 360*
Opération n° 130 : Maison des associations	0	0	0	0	67 590	8 010	*75 600*
Opération n° 34 : Voiries et réseaux divers	41 107	259 880	612 075	775 623	688 070	141 479	*2 518 234*
Opération n° 36 : Aménagements urbains	127 994	906 172	30 488	39 640	42 614	26 160	*1 173 068*
Opération n° 87 : Acquisitions foncières	1 702	435 196	58 718	0	6 913	97 183	*599 712*
Opération n° 91 : Acquisitions de biens	16 316	64 518	168 322	97 779	134 945	191 859	*673 738*
Total	**1 375 695**	**1 774 590**	**1 449 175**	**1 932 873**	**1 660 179**	**680 011**	***8 872 524***
Recettes d'investissement : Emprunt nouveau	**0**	**854 000**	**0**	**1 500 000**	**1 000 000**	**0**	***3 354 000***
Part des opérations non financée par emprunt	**1 375 695**	**920 590**	**1 449 175**	**432 873**	**660 179**	**680 011**	***5 518 524***
Subventions d'investissement reçues	**565 803**	**286 254**	**367 617**	**443 525**	**244 657**	**43 031**	***1 950 887***

Source : réponse de l'ordonnateur au questionnaire d'instruction

Annexe n° 3. Évolution des modalités de financement des investissements (2015 – 2020) – en €

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	*Cumul sur les années*
CAF brute	**572 045**	**620 309**	**446 398**	**539 095**	**323 030**	**523 401**	***3 024 277***
- Annuité en capital de la dette	504 213	432 882	841 367	519 550	549 955	553 690	*3 401 657*
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	0	0	0	0	0	0	*0*
= CAF nette ou disponible (C)	**67 832**	**187 428**	**-394 969**	**19 545**	**-226 925**	**-30 290**	***-377 379***
TLE et taxe d'aménagement	50 176	125 391	186 862	141 630	180 575	217 768	*902 402*
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	528 378	190 873	140 523	150 762	330 310	276 893	*1 617 739*
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	266 980	346 778	328 041	163 302	34 557	245 398	*1 385 056*
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	0	0	0	*0*
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	19 274	20 839	115 484	81 355	9 200	0	*246 153*
+ Produits de cession	728 500	19 630	1 051 200	486 250	1 436 608	1 100	*3 723 288*
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	*0*
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**1 593 308**	**703 511**	**1 822 111**	**1 023 299**	**1 991 250**	**741 159**	***7 874 638***
= Financement propre disponible (C+D)	**1 661 139**	**890 939**	**1 427 142**	**1 042 845**	**1 764 325**	**710 869**	***7 497 259***
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	*90,6%*	*58,4%*	*69,3%*	*57,1%*	*217,0%*	*53,4%*	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 833 920	1 524 644	2 058 446	1 824 898	813 074	1 330 600	*9 385 581*
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	8 000	0	0	0	16 888	230 861	*255 748*
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0	0	0	*0*

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	*Cumul sur les années*
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	447 249	0	0	0	726	-230 861	*217 114*
- Participations et inv. financiers nets	-43 296	-4 433	8 775	-102 376	2 813 499	-74 346	*2 597 822*
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	*0*
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	*0*
+/- Variation autres dettes et cautionnements	135 915	121 927	132 016	331 296	-2 542 712	361 166	*-1 460 391*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**-720 648**	**-751 200**	**-772 095**	**-1 010 973**	**662 851**	**-906 551**	***-3 498 616***
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	*0*
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0	*0*
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	*0*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**-720 648**	**-751 200**	**-772 095**	**-1 010 973**	**662 851**	**-906 551**	***-3 498 616***
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	854 000	0	1 500 000	1 000 000	0	0	*3 354 000*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	133 352	-751 200	727 905	-10 973	662 851	-906 551	*-144 616*

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

Annexe n° 4. Détail des cessions patrimoniales significatives réalisées entre 2015 et 2019

- En 2015 :
  - bâtiment de bains douches et salle de sports à la société EIFFAGE pour une opération immobilière de 35 logements, dont 14 en location sociale (478,5 k€) ;
  - ancien Hôtel de la Terrasse (Portage foncier démarré en 2009 - 4 ans in fine) à la société SCCV MONTILLA (Les pierres de l'Atlantique) pour la construction de 9 logements privés + 1 commerce (revitalisation du centre-bourg (250 k€) ;
- En 2017 :
  - terrain Delaur à la société SAS IN'SITOM (acheté par la commune en 2012 pour 428 k€) pour une opération immobilière de 21 logements en location sociale + 8 lots à bâtir (650 k€) ;
  - ancienne gendarmerie à la société RENAISSANCE pour une opération immobilière comprenant 14 logements privés et 1 surface commerciale (400 k€) ;
- En 2018 :
  - maison PAQUIN (fin d'un portage foncier) à un particulier compte tenu de la décision d'abandon d'aménagement public d'une partie de ce secteur (390 k€) ;
  - appartement RIGUEIRO MILLOX (fin d'un portage foncier) à un particulier en raison de l'impossibilité à réaliser un projet public (50 k€) ;
- En 2019 :
  - ancien bureau de police et logements de gendarmes à la société BOUCAU CHARLES DE GAULLE (Idéal Groupe) pour une opération immobilière de 45 logements, dont 18 en location sociale et 9 en accession sociale (1 420 k€).

Source : commune de Boucau

Annexe n° 5. Table des abréviations

ACBA	Agglomération Côte Basque-Adour
ADCMR	Association départementale des centres musicaux ruraux
AP/CP	Autorisations de programme / crédits de paiement
APS	Activités physiques et sportives
ATSEM	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BFR	Besoin en fonds de roulement
CAEM	Carrefour d'animation et d'expression musicale
CAF	Capacité d'autofinancement
CAPB	Communauté d'agglomération du Pays Basque
CCAS	Centre communal d'action social
CET	Compte épargne-temps
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIA	Complément indemnitaire annuel
DFT	Dépôt des fonds au Trésor
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DICRIM	Document d'information communal sur les risques majeurs
DRF	Dépenses réelles de fonctionnement
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DUERP	Document unique d'évaluation des risques professionnels
EPFL	Etablissement public foncier local
ETPR	Équivalent temps plein rémunéré
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FDR	Fonds de roulement
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
IAT	Indemnité d'administration et de technicité
ICNE	Intérêts courus non échus
IEMP	Indemnité d'exercice de missions des préfectures
IFTS	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
PCA	Plan de continuité des activités
PCS	Plan communal de sauvegarde
PPI	Programme pluriannuel d'investissement
RAR	Restes à réaliser

ACBA	Agglomération Côte Basque-Adour
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RRF	Recettes réelles de fonctionnement
RTT	Réduction du temps de travail
SAS	Société par actions simplifiée
SCCV	Société civile de construction vente
SPANC	Service public d'assainissement non-collectif
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TLE	Taxe locale d'équipement
ZAC	Zone d'aménagement concerté

Arrivé greffe le 09/07/2021
KSP GA 210484 CRC

BOUCAU
MAIRIE DE BOUCAU
64340 BOUCAU

DIRECTION GENERALE DES SERVICES
SECRETARIAT

Boucau, le 9 juillet 2021

Monsieur Paul SERRE
Président de la Chambre Régionale des Comptes
3, Place des Grands Hommes
CS 30059
33 064 Bordeaux cedex

Ref : KSP GD210279 CRC

N/Réf : FG/OLT/CL

Objet : Réponse au Rapport d'observations définitives du 11 juin 2021

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance du rapport d'observations définitives, en date du 11 juin 2021, au titre du contrôle des comptes et de la gestion de la Commune depuis 2015 jusqu'à la période la plus récente.

Je vous remercie d'avoir souligné dans le présent rapport la prise en compte par la Commune, après réception du rapport d'observations provisoires, d'un certain nombre de recommandations telles que la régularisation d'écritures comptables (amortissement des frais d'étude, rattachement des charges et produits à l'exercice..), la mise en œuvre d'actions de communication financière (lancement de la démarche Open data, mise en ligne sur le site web des notes de synthèse des budgets primitifs et comptes administratifs..). J'ai également pris acte que la Chambre n'avait pas constaté d'anomalies dans la fiabilité des comptes. Par ailleurs, en réponse à la recommandation relative au contrôle des régies, je vous précise que les régies « animations Pôle Enfance Jeunesse » et « spectacles » ont fait l'objet d'un contrôle par le Trésor Public au mois de juin dernier permettant ainsi de constater leur bonne tenue.

En matière de ressources humaines, les lignes directrices de gestion ont été établies par arrêté municipal du 17 juin dernier. Ce document de planification et de prospective (à l'instar du programme pluriannuel d'investissement dans le domaine budgétaire) formalise le cadre général en matière de politique RH et permettra une exploitation plus poussée des rapports sur l'état de la collectivité et des bilans sociaux.

Les premières lignes du rapport définitif font état d'une situation préoccupante. Depuis mon arrivée aux responsabilités en mars 2014, je n'ai eu de cesse d'apporter toute la vigilance nécessaire à la bonne gestion des deniers publics en recherchant à la fois des économies (groupement de commande...) et des marges de manœuvre, en sollicitant autant que possible des subventions auprès de l'Etat, le Département, la CAPB... et, comme cela est évoqué dans le rapport, dans un contexte de baisse des dotations de l'Etat. Je me suis attaché à veiller au désendettement de la Commune en ne recourant pas à l'emprunt durant trois exercices consécutifs (2019 à 2021) tout en continuant à investir (plus de 11,4 millions depuis 2014) en raison du retard à rattraper en matière de réfection de la voirie, de mise aux normes et entretien des bâtiments communaux.

Dans ce souci constant de rétablissement de la situation financière, la Commune mène une politique volontariste de valorisation de son patrimoine foncier en opérant des cessions de biens non utilisés et générateurs de frais. Dans le même temps, la Commune se voit contrainte, dans un contexte de forte tension immobilière, de mener une politique de constitution de réserves foncières, en partenariat avec l'Etablissement Public Foncier Local Pays Basque. Ces charges afférentes à ces différents portages fonciers pesant actuellement sur l'endettement, ont vocation à disparaitre au cours du mandat avec la concrétisation de plusieurs opérations de renouvellement urbain (secteur Bas Boucau).

Dès réception du rapport final, je ne manquerai pas d'en faire communication auprès du Conseil Municipal, lors de sa séance la plus proche, puis de le rendre public et communicable.

Dans cette attente, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes salutations les plus respectueuses.

Le Maire,

Francis GONZALEZ

MAIRIE DE BOUCAU (Pyrénées Atlantiques)

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine

Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr