



**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine**

Bordeaux, le 26 janvier 2010

Le Président

Références à rappeler : JNG/PS/ROD II 064 047 122

Monsieur le Maire,

Par lettre du 3 août 2007, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder à l'examen des comptes (exercices 2002 à 2005) et de la gestion, jusqu'à la période la plus récente, de la commune de Biarritz. A la suite de ce contrôle, l'entretien préalable avec le conseiller-rapporteur, prévu par l'article L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières, a eu lieu les 29 mai et 23 octobre 2008.

Je vous ai fait connaître, par lettre du 6 mars 2009, les observations retenues à titre provisoire par la Chambre lors de sa séance du 13 novembre 2008, en vous demandant de bien vouloir y répondre.

Vous avez répondu par courrier du 26 juin 2009, complété le 2 novembre 2009. A votre demande, vous avez été auditionné à la chambre régionale des comptes le 28 octobre 2009. Le président du conseil d'administration de la SOCOMIX et le liquidateur de la SEM du Musée de la Mer, destinataires d'un extrait de ce rapport, ont respectivement répondu par correspondances des 28 avril et 6 juin 2009. L'ancien président du conseil d'administration de la SEM du Musée de la Mer, également destinataire d'un extrait du rapport, n'a pas souhaité répondre.

Monsieur Didier BOROTRA
Maire de la commune de Biarritz
Hôtel de ville

BP 58
64 202 BIARRITZ CEDEX

La Chambre en a délibéré au cours de sa séance du 5 novembre 2009 et a arrêté les observations définitives qui vous ont été notifiées le 1^{er} décembre 2009.

Vous avez répondu le 31 décembre 2009. Cette réponse qui n'engage que votre responsabilité est jointe au présent rapport. En conséquence, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre ci-après, qui portent sur les points suivants :

- les suites réservées aux observations formulées dans le cadre du précédent contrôle ;
- la fiabilité des comptes et la justification de certaines dépenses afférentes au chapitre « Fêtes et cérémonies » ;
- la situation financière de la commune ;
- les opérations d'investissement ;
- le projet « Biarritz Océan ».

I – LES SUITES RÉSERVÉES AUX OBSERVATIONS FORMULÉES DANS LE CADRE DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE DE LA CHAMBRE

La Chambre a procédé à l'analyse des suites réservées aux observations qu'elle avait adressées à la commune à la suite de son précédent contrôle, dans son rapport en date du 7 décembre 2007.

Les constats qui suivent portent sur le domaine comptable, le déficit du service de la restauration scolaire et du Centre de Loisirs sans Hébergement (CLSH), l'absentéisme, le régime indemnitaire, les logements de fonction et les relations avec les associations. La situation financière de la collectivité et celle de ses effectifs seront abordées dans la partie consacrée à l'analyse financière.

Dans un premier temps, la Chambre observe la persistance de certains dysfonctionnements.

Il en est ainsi de la situation du service de la restauration scolaire assuré en régie par la cuisine centrale et du CLSH. La cuisine centrale accuse en effet un déficit qui s'accroît de 12 % entre 2002 (170 K€) et 2006 (215 K€) et ce malgré une réduction du prix de revient par ration servie. S'agissant du CLSH, en dépit des précisions apportées par correspondance du 17 juin 2004 faisant état d'une réorganisation des missions et des fonctions pour réduire la masse salariale, le déficit de la structure (253 K€ en 2006 contre 266 K€ en 2002) perdure bien que contenu.

En matière d'imputation budgétaire, la Chambre avait relevé que des dépenses de fournitures de plants de fleurissement annuel des espaces publics, portant sur des montants significatifs, étaient imputées à tort en investissement. Ces errements se sont poursuivis. En 2005, une somme de 77 489,61 € a été comptabilisée au compte 2128 – « *Autres agencements et aménagements de terrains* » dont l'examen des pièces justificatives fait apparaître qu'il s'agit de dépenses courantes de renouvellement de plantations dans les espaces publics communaux qui ne relèvent donc pas d'une imputation en section d'investissement.

Vous indiquez dans votre réponse aux observations provisoires qu'une nouvelle procédure a été mise en œuvre et que les dépenses courantes d'embellissement et de renouvellement des plantations sont désormais imputées en fonctionnement dans le cadre d'un marchés à bons de commandes de fournitures de fleurs et de plantes coupées, les dépenses relevant d'un programme général de travaux d'aménagement urbain ou de création d'espaces verts étant quant à elles imputées en section d'investissement. La Chambre prend acte de ces précisions.

La Chambre observe parallèlement que certaines de ses observations ont donné lieu à des mesures correctives.

Elle relève tout d'abord la diminution de l'absentéisme au sein de la collectivité, le taux d'absentéisme passant de 11,23 % en 2002 à 9,65 % en 2006.

Par ailleurs, les modalités d'attribution des primes de fin d'année et de départ à la retraite ont été régularisées par délibération en date du 18 novembre 2005, de même que les modalités de prise en compte de l'avantage en nature lié au bénéfice d'un logement de fonction, le précédent contrôle ayant fait apparaître que l'avantage susvisé n'apparaissait pas distinctement sur les bulletins de salaire des bénéficiaires.

Enfin, la Chambre observe, dans le cadre de l'amélioration du suivi et du contrôle des associations subventionnées, la mise en place d'une procédure spécifique d'analyse et de suivi financier des organismes percevant une subvention supérieure à 23 000 €. Toutefois, bien que le dispositif constitue une suite positive aux observations antérieures de la Chambre, il apparaît néanmoins que les documents produits se limitent à une analyse des données financières et ne permettent pas, en l'état, d'apprécier l'activité des organismes subventionnés.

II – LA FIABILITE DES COMPTES ET LA JUSTIFICATION DE CERTAINES DÉPENSES RELATIVES AU CHAPITRE « FÊTES ET CÉRÉMONIES »

2.1 – La fiabilité des comptes

Le contrôle de la fiabilité des comptes a mis en évidence des anomalies dont certaines affectent la lisibilité des documents financiers. Les dysfonctionnements relevés portent sur les points suivants :

- l'absence de mention du Syndicat intercommunal pour le soutien de la culture basque sur la liste des organismes de regroupement dont la commune est membre, devant réglementairement apparaître en annexes des budgets et comptes administratifs en application des dispositions de l'article R. 2313-3 10° du code général des collectivités territoriales.

- Le rapprochement entre les montants inscrits à la balance générale des comptes et au bilan établis au 31 décembre 2005 (230 321 991, 85 €) et ceux portés sur l'état de l'actif à la même date (202 024 856, 20 €) fait apparaître un écart de plus de 28 M€. Les documents financiers produits au 31 décembre 2006 témoignent de la persistance d'écarts, indépendamment des efforts mis en œuvre pour régulariser la situation.

- Le défaut de concordance entre l'encours de dette au bilan et l'état de la dette, le compte de gestion, établi au 31 décembre 2005, faisant apparaître un encours de dette (hors intérêts courus non échus) de 38 934 305, 17 € alors qu'à la même date, l'état de la dette annexé au compte administratif 2005 mentionne un encours de 36 779 942, 35 €

- Le déséquilibre des opérations comptables d'ordre portant, d'une part, sur l'amortissement des charges à répartir et, d'autre part, sur les opérations de cessions d'immobilisations.

Concernant l'amortissement des charges à répartir, alors que les dispositions comptables imposent la symétrie des mouvements comptables d'ordre, l'exercice 2006 fait apparaître une différence de 333 867 € entre les dotations aux amortissements des charges à répartir (débit) et les charges à répartir (crédit). Au cas d'espèce, l'instruction a mis en évidence que la situation résultait d'une mauvaise imputation par la ville des dotations aux amortissements des subventions d'équipement versées à des tiers.

S'agissant des opérations de cessions d'immobilisations, les dispositions comptables prévoient que les charges et les produits de cession doivent obligatoirement être équilibrés, de sorte que les débits des comptes 675 et 676 soient égaux aux crédits des comptes 775 et 776. Or, les contrôles effectués montrent que ces dispositions ne sont pas respectées sur les exercices 2002, 2003, 2004 et 2006, dès lors qu'une différence existe entre les débits et les crédits, respectivement à hauteur de 33 812 €, - 243 838 €, 23 952 € et 747 600 €, faussant d'autant les résultats de fonctionnement des exercices en cause et le fonds de roulement (résultat global cumulé) au terme de l'exercice.

- L'amortissement des subventions transférables (compte 131) n'a de fait jamais été réalisé sur la période 2002 à 2006, de sorte que subsiste au bilan 16,154 M€ de subventions toujours non amorties au 31 décembre 2006.

- Sur la période 2002 à 2006, les dépenses relatives à la mise en lumière du littoral, en application d'une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée signée le 10 janvier 1997 avec la société IMOP, modifiée par un avenant en date du 7 février 2003, ont été imputées à tort au compte 238 – « *Avances sur immobilisations* ». Or, ces dépenses auraient dû être financées à partir de l'engagement donné à l'origine et comptabilisé (en 1999) au crédit du compte 16878 – « *Autres dettes (mise en lumière littoral)* » pour 2 146 304,55 € et ce en débitant annuellement ce compte du montant annuel des financements contractuels.

- L'utilisation erronée du compte 6042 – « *Achats de prestations de services* » dès lors que l'examen des pièces justificatives conduit à constater que certaines dépenses hétéroclites ont été imputées sur ce compte alors qu'elles ne peuvent manifestement pas donner lieu à refacturation.

- Le principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils se rapportent n'a pas toujours été respecté. Ainsi, par référence à l'exercice 2005, aux mandats et titres récapitulatifs des charges et des produits rattachés n'ont pas été joints les états des dépenses et des recettes établis par l'ordonnateur. Il est par ailleurs rappelé les dispositions réglementaires de l'instruction M 14 qui prévoient que l'état des dépenses engagées non mandatées doit être joint en annexe du compte administratif.

D'une manière générale, l'instruction a permis d'identifier l'origine des dysfonctionnements relevés et certaines régularisations ont d'ores et déjà été effectuées. La Chambre prend acte de votre engagement à poursuivre ces dernières, à savoir d'ici la fin de l'exercice 2009, comme vous l'indiquez.

Néanmoins, les anomalies relevées dans le cadre de l'analyse de la fiabilité des comptes conduisent la Chambre à rappeler que la certification, en fin de gestion, de la conformité du compte administratif au compte de gestion, ne doit pas se limiter au seul formalisme de la signature mais doit conduire, dans un premier temps, à des rapprochements et à des mises en concordance des écritures et donc à des vérifications préalables.

2.2 – La justification des dépenses de restauration de l'Hôtel du palais

En rapport avec la progression sensible des dépenses du chapitre « Fêtes et cérémonies » (+ 43,9 % entre 2002 et 2006), évoquée dans l'analyse financière, la Chambre a procédé au contrôle des pièces justificatives afférentes. Ce contrôle a été réalisé par sondage, sur l'exercice 2005.

Concernant les dépenses de restauration, l'attention de la Chambre a été plus particulièrement appelée sur les mandats de paiements relatifs aux factures émanant de l'Hôtel du Palais qui constituent une part significative des dépenses en question. L'examen des documents comptables met en effet en évidence des anomalies : d'une part, il apparaît que les mandats de paiement ne sont pas appuyés des justificatifs exigés par la réglementation comptable, à savoir les factures, mais de simples relevés qui ne sauraient en aucun cas être considérés comme des pièces justificatives ; d'autre part, de même que les relevés précités, certaines factures produites à la demande de la Chambre dans le cadre de l'instruction, dont certaines portent sur des montants très significatifs (jusqu'à 13 018 €), ne comportent pas les mentions relatives à la nature des prestations, à leurs prix unitaires et à leurs quantités, comme l'exige l'annexe C à la liste des pièces justificatives à produire, à l'appui des mandats de paiement, par les ordonnateurs des collectivités et des établissements publics locaux, en application des dispositions de l'article D.1617-19 du code général des collectivités territoriales.

S'agissant en conséquence des règlements effectués au profit de l'organisme de restauration en cause, il appartient à vos services de veiller à joindre aux mandats les factures établies conformément aux exigences de la réglementation comptable rappelée ci-dessus.

En complément de ces observations, il est recommandé de faire systématiquement apparaître sur les justificatifs l'objet du repas et les convives invités, tout en précisant qu'il n'est pas contesté que cette dernière mention existe effectivement sur bon nombre de pièces justificatives.

Enfin, le contrôle des dépenses du chapitre « Fêtes et cérémonies » a également mis en évidence des délais de mandatement particulièrement longs, très au-delà du délai global de paiement fixé réglementairement. Ainsi, toujours par rapport à l'exercice 2005 sur lequel le contrôle a porté, un nombre important de prestations réalisées et facturées en 2004 n'ont été mandatées qu'en 2005. Au-delà des reports de charges liés à l'imputation des factures sur l'exercice suivant, les délais de mandatement oscillent entre 52 et 197 jours.

III – LA SITUATION FINANCIERE DE LA COLLECTIVITÉ

3.1 – Le budget principal

L'exécution budgétaire de la section de fonctionnement n'appelle pas de remarque particulière, le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement (hors virement à la section d'investissement) oscillant entre 95,3 % en 2002 (taux le plus bas sur la période) et 99 % en 2006. Celui des recettes réelles de fonctionnement avoisine ou est supérieur à 100 %.

Hors opérations d'ordre budgétaire et donc hors travaux en régie, le taux de réalisation des dépenses d'investissement s'établit quant à lui à un niveau moyen, stable entre 2002 et 2005 puis en sensible progression en 2006. Ce taux ressort en effet à 53,2 % en 2002, 54,1 % en 2003, 68,1 % en 2004, 55,8 % en 2005, pour atteindre 75,6 % sur le dernier exercice. Dans ces conditions, le taux de réalisation des dépenses d'équipement s'établit à 62 % sur la période 2002 à 2006, soit la résultante de 89,468 M€ de prévisions budgétaires pour 55, 504 M€ d'équipements réalisés.

Au-delà de l'exécution budgétaire, l'évolution de la situation financière de la commune ne présente pas de tensions majeures et se caractérise par une augmentation des charges de gestion supérieure à celle des produits de même nature.

Les charges de gestion (nettes des atténuations de charges) s'accroissent en effet de 14,2 % entre 2002 et 2006, soit 3,4 % en moyenne annuelle, et passent de 29,754 M€ à 33,987 M€. Dans le même temps, la progression des produits de gestion atteint 11,8 %, soit une évolution moyenne annuelle de 2,8 %, ces derniers atteignant 40,8 M€ en 2006 contre 36,5 M€ en 2002.

3.1.1. – Les charges de gestion

Trois postes appellent des commentaires particuliers :

- *Les dépenses de personnel*

Lors du précédent contrôle, la Chambre avait relevé une progression de 25 % des charges de personnel entre 1998 et 2002. Sur la période 2002 – 2006, les charges de personnel enregistrent également une augmentation sensible de 19,2 %, correspondant à un rythme annuel moyen de 4,5 %. Ce poste passe en effet de 15,136 MF en 2002 à 18,044 M€ en 2006, représentant alors 53,1 % des charges de gestion sur ce dernier exercice contre 50,9 % en 2002.

L'évolution des dépenses de personnel est plus particulièrement sensible sur les exercices 2003 (+ 6,2 % par rapport à 2002), 2004 (+ 4,6 % par rapport à 2003) et 2005 (+ 5,3 % par rapport à 2004). Au-delà de l'impact du GVT (Glissement-Vieillesse-Technicité) et de la mise en application de la nouvelle bonification indiciaire, la hausse enregistrée est notamment la conséquence des recrutements opérés au cours de la période. Ainsi, les données du compte administratif font apparaître une progression de 5,35 % de l'effectif global (titulaires et non-titulaires) de la commune, soit 535 agents au 31 décembre 2006 contre 508 au 31 décembre 2002. L'évolution mesurée à partir des données du service des ressources humaines de la ville apparaît encore plus importante et ressort à 7,1 % (540 agents au 31 décembre 2006 contre 504 à la même date en 2002). La cohérence des chiffres entre les documents serait de nature à faciliter les comparaisons dans le temps.

La progression des effectifs concerne à la fois le personnel titulaire (+3,2 % et 15 agents supplémentaires) et les personnels non-titulaires et contractuels dont les effectifs progressent de 30 % avec 12 agents recrutés sur la période. Deux filières bénéficient plus particulièrement des recrutements de personnels : d'une part, la filière administrative dont les effectifs globaux progressent de 13,6 % (100 en 2006 contre 88 en 2002) et, d'autre part, la filière culturelle dont les effectifs totaux passent de 7 à 26 entre 2002 et 2006. Vous indiquez à cet égard que vingt agents ont été recrutés en 2003 et 2004 dans le cadre de la création ou du renforcement de certains services comme la médiathèque et qu'il a fallu, par ailleurs, compenser le passage aux 35 heures en recrutant 13 agents toutes filières confondues.

- *Les charges à caractère général*

A première vue, les charges à caractère général (nettes des atténuations de charges) enregistrent une progression modérée de 6,2 % entre 2002 et 2006.

Cependant, la tendance observée doit être corrigée en raison de l'impact de la mise en place du budget annexe des locations d'immeubles qui, à compter de l'exercice 2005, enregistre les charges à caractère général propres à cette activité, antérieurement imputées sur le budget général.

Dans ces conditions, le retraitement, à charges constantes, des charges à caractère général, met en évidence une hausse sensible de ces dernières entre 2002 et 2006, soit une progression de 26,8 % correspondant à une évolution moyenne annuelle de 6,1 %. Ces charges s'inscrivent alors à 9,319 M€ en 2006 contre 7,350 M€ en 2002 et représentent 26,6 % des produits de gestion en 2006 contre 24,7 % en 2002.

Au sein de ces charges, les postes évoluent de manière différenciée. Ainsi, toujours après retraitement, si les achats imputables au compte 60 présentent une augmentation modérée de 9,5 % sur la période, en revanche les dépenses relatives aux services extérieurs (compte 61) se caractérisent par une forte augmentation de 43,1 % (9,4 % en moyenne annuelle) pour s'établir à 3,888 M€ en 2006 contre 2,717 M€ en 2002. Certains postes connaissent de fortes hausses sur la période, telles les dépenses afférentes à des contrats de prestations de service imputées au compte 611 (+ 47 %) ou les charges d'entretien et réparations du compte 615 (+ 60 %). Enfin, les dépenses se rapportant aux autres services extérieurs se caractérisent par une progression de 34,2 % entre 2002 (1,665 M€) et 2006 (2,234 M€), au sein desquelles il convient de relever celle des frais d'honoraires (compte 6226) en hausse de 41,8 %, du chapitre « Fêtes et cérémonies » en augmentation de 43,9 %. Sur cette dernière augmentation, vous précisez que les frais d'inauguration de la médiathèque et des places rénovées Clémenceau et Bellevue ont représenté un coût exceptionnel de 79 195 €

- *Les subventions*

Les subventions de fonctionnement accordées aux associations et organismes de droit privé atteignent 5,342 M€ en 2006 contre 4,515 M€ en 2002, soit une hausse de 18,3 % sur la période (4,3 % en moyenne annuelle). Les principales subventions accordées en 2006 l'ont été en faveur de l'EPIC « Biarritz Tourisme » (876 K€), de « Biarritz Culture » (813 K€), « Biarritz Evènements » (702 K€), « Biarritz Olympique Omnisports » (491 K€) et « Biarritz Festivals » (320 K€).

Dans le même temps, la subvention de fonctionnement attribuée au Centre communal d'action sociale enregistre une hausse de 17,3 %, soit 4,1 % en moyenne annuelle sur la période, passant de 1,215 M€ en 2002 à 1,425 M€ en 2005. Vous indiquez qu'une majoration de l'ordre de 100 000 € est intervenue pour compenser des baisses de recettes pour les services prestataires des aides ménagères perçues auprès des caisses de retraite (CRAMA) et de la Caisse d'allocations familiales pour les différentes crèches collectives.

3.1.2. – Les produits de gestion

S'agissant des produits de gestion, dont il est rappelé l'augmentation de 11,8 % entre 2002 et 2006, leur croissance s'explique par la progression notable du produit fiscal, des autres impôts et taxes et des dotations de l'Etat, et ce en dépit d'une régression des autres recettes diverses.

La Chambre relève donc dans un premier temps la dynamique du produit fiscal généré par les contributions directes liées aux seules taxes ménages, taxe d'habitation (TH), taxe sur les propriétés bâties (TFPB) et taxe sur les propriétés non bâties (TFPNB).

Le produit des contributions directes, qui représente à lui seul 42,3 % des produits en 2006, enregistre en effet un accroissement de 19,3 % sur la période 2002 - 2006, soit 4,5 % en moyenne annuelle et passe de 14,459 M€ en 2002 à 17,254 M€ en 2006.

D'une manière générale, la ville de Biarritz se caractérise par le niveau important de ses produits de fonctionnement par habitant. Indépendamment de cette caractéristique, la progression sensible des ressources liées à la fiscalité directe locale, résulte, au-delà de la variation, somme toute assez modeste en moyenne annuelle sur la période examinée, des bases fiscales d'imposition (variations physique et nominale), de la progression des taux de fiscalité.

Les bases fiscales d'imposition enregistrent en effet une progression favorable au niveau de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties avec une variation respective de 9,8 % et 9,3 % entre 2002 et 2006 soit une évolution moyenne annuelle respective de 2,4 % et 2,2 %. En revanche, les bases de taxe foncière sur les propriétés non bâties régressent de 6,5 % sur la même période.

La progression des taux de la fiscalité directe locale apparaît quant à elle contrastée selon le type de taxe.

Ainsi, entre 2002 et 2006, la hausse du taux de la taxe d'habitation (seul taux commune) s'établit à 7,2 %, celui-ci passant de 17,43 % à 18,68 %. Cette évolution tend à réduire la marge de manœuvre fiscale au niveau de cette taxe dès lors que le taux (commune et groupement) constaté en 2006, soit 20 % (18,68 % taux communal et 1,32 % taux groupement) ressort, par référence aux statistiques de la Comptabilité publique de l'exercice 2006, très nettement supérieur au taux moyen relevé au niveau national pour une commune de la même strate de population (20 000 à 50 000 habitants) appartenant à une communauté d'agglomération, lequel taux s'établit à 16,88 %.

En revanche, pour ce qui est de la taxe sur le foncier bâti (TFPB), malgré une évolution plus importante du taux entre 2002 et 2006 (de l'ordre de 13,4 %), que vos justifiez par la volonté de combler l'écart existant entre le taux de la ville et celui des communes relevant de la même strate démographique, le niveau du taux global de cette taxe (commune et groupement), soit 14,80 % pour l'exercice 2006, s'inscrit nettement en-deçà des moyennes régionales et nationales pour la même année, soit respectivement 22,69 % au niveau national et 25,48 % au niveau régional.

La progression du taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) demeure quant à elle contenue avec une variation de 4,1 % sur la période 2002 à 2006, le taux global de cette taxe (commune et groupement) soit 25,46 % en 2006, étant plus de la moitié inférieur aux taux moyens nationaux et régionaux.

Dans votre réponse aux observations provisoires de la Chambre, vous indiquez que les seuls taux d'imposition ont progressé, en moyenne annuelle entre 2002 et 2006, de 1,43 % pour la taxe d'habitation, 2,67 % pour le foncier bâti et 0,8 % pour le foncier non bâti. Ces chiffres ne correspondent pas à ceux de la Chambre qui relève que les augmentations des taux s'établissent bien, toujours en moyenne annuelle, à 1,7 % pour la taxe habitation (18,68 % en 2006 contre 17,43 % en 2002), 3,2 % pour le foncier bâti (13,82 % en 2006 contre 12,19 % en 2002) et 1 % pour le foncier non bâti (23,78 % en 2006 contre 22,85 % en 2002).

Enfin, au-delà de l'évolution des taux, la prise en compte de l'évolution de la majoration forfaitaire des bases d'imposition, dont la fixation relève annuellement de la loi de finances, permet d'appréhender la pression fiscale réelle exercée sur les ménages contribuables de la commune. Ainsi, sur la période 2002 – 2007, au titre de laquelle la majoration forfaitaire cumulée des bases d'imposition augmente de 8,69 % (soit un coefficient multiplicateur de 1,0869), la pression fiscale réelle sur les ménages s'établit à + 18,80 % pour la taxe d'habitation ($1,093 \times 1,0869 = 1,188$), à + 25,75 % pour la taxe sur le foncier bâti ($1,157 \times 1,0869 = 1,2575$) et à + 15,43 % s'agissant de la taxe sur le foncier non bâti ($1,062 \times 1,0869 = 1,1543$).

Plus généralement, l'accentuation de la pression fiscale sur les ménages est mesurable depuis l'année 2000 qui marque le passage à la taxe professionnelle unique liée à la création de la Communauté d'agglomération. En effet, entre 2000 et 2007, période sur laquelle l'évolution de la majoration forfaitaire des bases d'imposition est de 10,87 % (soit un coefficient multiplicateur de 1,1087), la hausse réelle de la pression fiscale s'établit à + 26 % pour la taxe d'habitation ($1,137 \times 1,1087 = 1,26$), à 41,25 % pour la taxe sur le foncier bâti ($1,274 \times 1,1087 = 1,4125$) et à 22,40 % pour la taxe sur le foncier non bâti ($1,104 \times 1,1087 = 1,224$).

Il apparaît ainsi que le taux d'évolution de la pression fiscale s'avère supérieur à celui de l'inflation sur la période, voire très nettement concernant la taxe sur le foncier bâti.

Parallèlement au produit de la fiscalité directe locale, les ressources liées aux autres impôts et taxes participent également à l'accroissement des produits de gestion dès lors qu'ils enregistrent une hausse de 32,6 % sur la période, passant de 7,372 M€ en 2002 à 9,774 M€ en 2006, soit une augmentation de 7,3 % en moyenne annuelle. Dans le cadre de ces recettes, il convient de relever la progression significative (+ 74,6 %) du produit de la dotation de solidarité urbaine versée par la Communauté d'agglomération qui passe de 0,455 M€ en 2002 à 0,794 M€ en 2006, l'accroissement de 44,4 % des produits liés aux droits de place et de stationnement (1,231 M€ en 2006 contre 0,853 M€ en 2002, la hausse de 19,4 % des produits relatifs à la taxe

de séjour (0,636 M€ en 2006 contre 0,533 M€ en 2002), ainsi que la forte augmentation de 72,8 % du produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation (2,858 M€ en 2006 contre 1,654 M€ en 2002) en rapport avec la dynamique du niveau des transactions immobilières. La baisse des prélèvements sur le produit des jeux, qui représente 8 % des produits de gestion en 2006, doit cependant être soulignée dans la mesure où la recette afférente est en diminution de 6 % entre 2002 (3,463 M€) et 2006 (3,253 M€).

Enfin, l'analyse de l'évolution des produits de gestion conduit à observer une diminution du poste « autres recettes diverses de gestion », de l'ordre de 55 % entre 2002 (2,475 M€) et 2006 (1,108 M€). Cette situation demeure toutefois liée à la baisse des produits des revenus des immeubles consécutivement à la création, sus-évoquée, du budget annexe des locations d'immeubles en 2005. L'intégration des recettes de ce budget annexe conduit en réalité à relever, après retraitement, une progression globale de 21,4 % des autres recettes diverses de gestion sur la période.

3.1.3. – L'équilibre financier et l'endettement

Indépendamment des évolutions constatées, l'excédent brut de fonctionnement de la commune, qui représente la différence entre les recettes et les dépenses courantes de fonctionnement, reste stable sur la période, à un niveau moyen de 6,5 M€

La capacité d'autofinancement brute, constituée du résultat comptable augmentée des dotations aux amortissements et provisions et diminuée des reprises sur amortissements et provisions ainsi que de la quote-part des subventions d'investissement virées au compte de résultat, ressort à 5,623 M€ en 2006 soit à un niveau proche de 2002 (5,776 M€).

Cependant l'autofinancement de la commune régresse sur la période en raison de l'augmentation du remboursement du capital de la dette (+ 26,3 % entre 2002 et 2006). La capacité d'autofinancement nette disponible pour le financement des équipements décroît en effet pour représenter 3,16 % des produits totaux de fonctionnement en 2006 (2,51 % en 2005) contre 6,08 % en 2002.

Dans ce contexte, les dépenses d'équipement réalisées, y compris les travaux en régie, ont été importantes sur la période, atteignant leur niveau le plus élevé en 2006 avec un montant de 15,192 M€, contre 9,740 M€ en 2002, 9,060 M€ en 2003, 9,175 M€ en 2005 et 13,140 M€ en 2004.

Compte tenu du niveau du programme d'investissement et du financement propre disponible de la commune, l'analyse financière met en évidence un besoin de financement sur chacun des exercices. Le besoin de financement après remboursement de la dette se révèle particulièrement conséquent sur l'exercice 2006 où il s'établit à 6,147 M€ alors qu'il n'était que de 2,460 M€ en 2002. Dès lors, le besoin de financement a été assuré à la fois par le recours à l'emprunt et par un prélèvement sur le fonds de roulement.

Ainsi, au terme de la période 2002/2006, compte tenu du volume d'emprunts contractés sur la période (26,164 M€) et en regard du besoin de financement global (25,816 M€), le fonds de roulement s'inscrit à 2,161 M€ fin 2006. Il représente alors 22 jours de dépenses de fonctionnement et demeure donc insuffisant pour couvrir le besoin en fonds de roulement de la

collectivité (3,150 M€ au 31 décembre 2006) nécessitant le recours à une ligne de trésorerie de 1,01 M€ non soldée en fin d'exercice, qui permet de la sorte de maintenir un compte au Trésor tout juste positif (solde débiteur) et des disponibilités à hauteur de 16 546 €

Enfin, corollaire du besoin de financement et du recours à l'emprunt, l'encours de dette (mesuré au 31 décembre) s'accroît de 14,7 % et s'établit à hauteur de 41,743 M€ au 31 décembre 2006. L'annuité de la dette (intérêt + capital) connaît parallèlement une progression de 15,9 % sur la période, passant de 4,708 M€ fin 2002 à 5,458 M€ fin 2006. L'annuité de la dette demeure néanmoins à un niveau satisfaisant dès lors qu'elle représente 12,7 % des recettes réelles de fonctionnement. Il en est de même de la capacité de désendettement de la commune qui s'établit à 7,4 années au 31 décembre 2006, soit en-deçà de la valeur d'alerte de référence admise de 15 années.

3.2 – Les budgets annexes des locations d'immeubles et du port des pêcheurs

Mis en place à compter de l'exercice 2005, le budget annexe des locations d'immeubles a été érigé en service industriel et commercial afin de bénéficier de l'assujettissement à la TVA.

Au 31 décembre 2006, ce budget annexe se caractérise par un résultat comptable négatif, à hauteur de 229 K€ (soit 19,4 % du chiffre d'affaires). L'équilibre financier a alors été assuré par un prélèvement important sur le fonds de roulement (622 K€) qui a notamment eu pour conséquence de ramener cet agrégat financier à 74 K€ en fin d'exercice contre 696 K€ fin 2005.

En outre, affectée par le déficit d'investissement (- 66 076 €) et un besoin en fonds de roulement conséquent (882 586 €), constitué notamment par des créances détenues sur des sociétés d'économie mixte locales, la trésorerie du budget annexe ressort, au 31 décembre 2006, très largement déficitaire à hauteur de 808 444 €

Dans ces conditions, l'équilibre financier de ce budget annexe étant intégralement assuré par la trésorerie du budget principal, la chambre appelle votre attention sur le caractère dérogatoire de cette situation par rapport aux règles spécifiques d'équilibre des services publics à caractère industriel et commercial, issues des dispositions des articles L 2224-1 et L 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). L'alinéa premier de l'article L 2224-2 précité interdit en effet aux collectivités de rattachement de prendre en charge, dans leur budget propre, des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux dont l'équilibre financier doit être assuré au moyen de la seule redevance perçue auprès des usagers. La chambre ne méconnaît pas, par ailleurs, les dérogations à ce strict principe d'équilibre, prévues par les dispositions du deuxième alinéa de l'article susvisé, tout en soulignant que ces dernières ne sont pas applicables, en l'état, à la commune.

La situation rencontrée conduit la Chambre à rappeler l'obligation d'autonomie financière (y compris de la trésorerie) des services publics à caractère industriel et commercial par rapport aux services à caractère administratif d'une même collectivité locale, autonomie qu'il appartient à l'assemblée délibérante de décider en conformité avec les dispositions du code général des collectivités territoriales. Cette autonomie financière des services publics à caractère industriel et commercial peut néanmoins s'accommoder d'une mutualisation de la trésorerie entre les services à caractère industriel et commercial gérés en régie par une même collectivité. L'organisation de ces derniers est prévue par les dispositions des articles R. 2221-3, R. 2221-4 et R. 2221-64 à R. 2221-94 du code général des collectivités territoriales.

Le budget annexe du port des pêcheurs relève de la même problématique que le précédent concernant son équilibre financier. Ce budget présente en effet, au 31 décembre 2006, à la fois un fonds de roulement négatif (- 20 K€) et une insuffisance importante de trésorerie (114 K€) en rapport avec la faiblesse des flux financiers qui le caractérise.

IV – LES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT

La Chambre a procédé à l'examen de deux opérations d'investissement. La première concerne la médiathèque, la seconde porte sur l'aménagement des places Clémenceau et Bellevue.

4.1 – La construction et la gestion de la médiathèque

Gérée en régie directe, la médiathèque de Biarritz a été ouverte au public en janvier 2005. L'examen des opérations de construction de cet ouvrage ainsi que de ses modalités de gestion conduit la Chambre à formuler les constats et les observations qui suivent.

4.1.1. – Le coût global de l'opération

Concernant le coût global de l'opération, le montant des dépenses totales réglées par la ville au titre de la réalisation de l'infrastructure et de ses différents équipements s'est élevé, sur la période 2002 à 2007, à 10,7 M€

Cette opération a donné lieu à la passation de 77 marchés totalisant un montant de 10, 055 M€ TTC, auxquels il convient d'ajouter 0, 643 M€ TTC de dépenses réalisées hors marchés, dont la régularité n'est pas contestée.

Le coût réel pour la ville que représente la réalisation de la médiathèque est de l'ordre de 6,457 M€TTC, le solde ayant été financé à partir de subventions reçues. Ce coût ne prend pas en compte le préfinancement de la taxe sur la valeur ajoutée qui donnera lieu, le moment venu, à une dotation du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

L'impact des avenants a sensiblement augmenté le coût de la maîtrise d'œuvre et, dans une moindre mesure, celui des travaux. En effet, en tenant compte des révisions de prix, le montant définitif réglé par la ville au groupement de maîtrise d'œuvre, hors mission SPS (Sécurité Protection Santé) et OPC (Ordonnancement Pilotage Coordination), s'est élevé à 909 579 €, supérieur de 19 % au marché initial. Les avenants aux marchés de travaux surenchérissent quant à eux de 7,15 % (soit 411 940 € / 5 759 682 €) le montant global des marchés de travaux initialement passés (5,759 M€). L'impact financier des révisions de prix représente quant à lui la somme de 198 183 €

4.1.2. – L'information financière du conseil municipal

Le conseil municipal de Biarritz a été amené à délibérer à de nombreuses reprises sur les différentes phases de réalisation de cet équipement : délibérations des 15 décembre 2000, 31 juillet 2001, 2 octobre et 13 décembre 2002, 26 juin 2003 et 8 avril 2004.

Dans le domaine des marchés publics sous l'empire des dispositions de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales, à l'époque des faits, le maire de la collectivité n'avait le pouvoir que d'exécuter les décisions prises par le conseil municipal, notamment celles de souscrire un marché.

En s'appuyant sur la législation de l'époque, complétée par la doctrine et la jurisprudence¹, la Chambre estime que l'assemblée délibérante ne pouvait prendre la décision de réaliser cet équipement sans en connaître préalablement la teneur et la portée, notamment en termes d'engagement financier. Dans ces conditions elle maintient que le conseil municipal n'a pas été suffisamment informé.

Elle a toutefois noté que la ville a changé sa procédure dès réception de la circulaire du 10 juin 2004 de la Direction générale de la comptabilité publique, qui est venue expliciter les règles en la matière. Cette circulaire, transmise le 11 août 2004 par le Préfet des Pyrénées-Atlantiques, précise en effet les conditions dans lesquelles doit intervenir la seule délibération (obligatoire) autorisant l'exécutif local à signer le marché et rappelle qu'un organe exécutif local ne peut valablement contracter au nom de la collectivité locale que si la délibération l'y autorisant approuve l'acte d'engagement tel qu'il sera signé, en indiquant notamment l'identité des parties et le montant des prestations.

Sous l'égide des nouvelles dispositions de l'article L. 2122-21-1 du CGCT, la délibération du conseil municipal chargeant le maire de souscrire un marché peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché, mais elle doit alors obligatoirement comporter la mention des éléments substantiels de l'engagement de la collectivité que sont la définition de l'étendue des besoins à satisfaire et le montant prévisionnel du marché.

4.1.3. – La charge annuelle de la médiathèque pour la collectivité

La Chambre a également procédé à l'évaluation de la charge financière annuelle que représente la médiathèque sur les finances communales et a fait les constats suivants.

Le seul fonctionnement de l'ouvrage représente, par référence aux données des comptes administratifs produits par la commune, un coût de 891 243 € en 2005, 972 034 € en 2006 et 979 012 € en 2007, en progression de 9,85 % sur la période. Il convient néanmoins d'être réservé quant à l'exhaustivité de ces coûts dès lors que la lecture des tableaux retraçant les charges de la médiathèque conduit à relever que certaines dépenses ne sont manifestement pas prises en compte. Tel est le cas notamment, sur l'exercice 2005, des dépenses d'eau, de fournitures administratives, de primes d'assurance, de frais de déplacement et de fêtes et cérémonies (dont le seul montant représente une charge de 49 195 €).

Au-delà des coûts de fonctionnement, la Chambre a calculé la charge moyenne d'amortissement à hauteur de 535 K€ sur la base d'un investissement global amortissable sur 20 ans. A cet amortissement technique, il convient d'ajouter l'impact des intérêts des emprunts, globalement estimés à 1,625 M€ soit 108 389 € par an sur une durée de 15 ans. Ces chiffres sont au demeurant proches de ceux produits par les services financiers de la ville qui ont évalué la charge globale des intérêts à 1,648 M€ soit une différence non significative par rapport à l'estimation de la Chambre.

¹ Tribunal administratif de Grenoble – 6 juillet 2001 ; Cour administrative d'appel de Lyon – 5 décembre 2002- Commune de Montélimar c/ préfet de la Drôme, fiche technique n°1 du Journal des maires de février 2003, réponse ministérielle – JOAN du 3 mai 2005

L'addition de ces différents agrégats permet donc de considérer que la médiathèque représente une charge financière annuelle conséquente pour la ville, de l'ordre de 1,6 M€ par référence aux exercices 2006 et 2007.

Cependant, ces données ne prennent pas en compte les recettes perçues de l'exploitation. Ces dernières se sont établies à 41 237 € en 2005, 71 294 € en 2006 et 71 609 € en 2007 et ne représentent alors respectivement que 4,6 %, 7,33 % et 7,31 % des coûts d'exploitation. La seule exploitation de la médiathèque représente ainsi une charge nette de 850 006 € en 2005, 900 740 € en 2006 et 907 943 € en 2007, en prenant en compte les seules données des comptes administratifs.

Par conséquent, la charge réelle annuelle nette que représente la médiathèque sur les finances locales est évaluée à près de 1,540 M€ au titre de 2006 et 2007.

4.1.4. – L'activité de la médiathèque

Enfin, l'activité de la médiathèque a été appréciée à partir des indicateurs de suivi mis en place par les gestionnaires de l'ouvrage et développés dans les rapports d'activité annuellement adressés à la collectivité. L'analyse de ces documents appelle les principaux constats suivants.

En matière d'inscription et de fréquentation, la médiathèque affiche un taux de fréquentation (pourcentage inscrits sur la population) élevé en 2005, année de son ouverture, où le taux s'établit à 43,8 % correspondant à 13 464 inscrits. Néanmoins, passée la phase d'ouverture et après trois années d'exploitation, il apparaît que le taux de fréquentation s'inscrit nettement à la baisse, soit 30,6 % en 2006 et 29,1 % en 2007, le nombre d'inscrits retombant alors respectivement à 9 415 et 8 950. Il convient à cet égard de relever que 29,5 % des inscrits résidaient hors de la commune en 2007 contre 24,6 % en 2005.

Sur la même période, le nombre de passage à l'entrée a également sensiblement fléchi, pour atteindre 250 000 passages enregistrés en 2007 contre 350 000 en 2005.

Les données afférentes au fonds documentaire n'appellent pas de remarque particulière, ce dernier permettant manifestement de satisfaire une offre suffisante pour les différentes collections.

Concernant le niveau des prêts, indépendamment du tassement du nombre d'inscrits précédemment évoqué, leur volume est resté stable entre 2005 et 2007 (-2,1 %), soit 325 616 prêts en 2005 contre 318 974 en 2007. Cette évolution traduit donc une progression de l'activité des emprunteurs (36 prêts par emprunteur en 2007 contre 24 en 2005).

Enfin, l'examen de l'activité de la médiathèque permet de relever, parallèlement à la fonction consultative ou de prêts du fonds documentaire, une progression globale des animations qui participent à la mise en œuvre de la politique culturelle de la ville.

4.2 – L'aménagement des places « Clémenceau » et « Bellevue »

La Chambre a procédé à l'examen de cette opération caractérisée par la complexité de son déroulement, pour partie liée à un déficit dans l'approche de la programmation d'ensemble des opérations ainsi qu'à une information insuffisamment maîtrisée du conseil

municipal sur le recadrage du projet et son impact financier. En outre, la séparation des missions de conception et de réalisation du projet, ainsi que la coexistence de deux maîtrises d'ouvrages (réalisation en maîtrise d'ouvrage privée par le délégataire du service public du parc de stationnement souterrain de la place « Bellevue » et réalisation en maîtrise d'ouvrage publique par la ville de l'aménagement des places « Bellevue » et « Clémenceau »), n'ont manifestement pas facilité la conduite des opérations, caractérisées par de multiples contentieux générateurs de retards préjudiciables en termes de délais et de coûts financiers.

Le projet initial prévoyait la réalisation de l'accès du parking de la place « Bellevue » dans le cadre du contrat de concession signée le 7 août 2001 avec la S.A.P. (Société Auxiliaire de Paris) appartenant au groupe VINCI, lequel portait sur la réalisation et l'exploitation de deux parcs de stationnement souterrains (bibliothèque « Jules Ferry-Les Rocailles » et place « Bellevue ») et de stationnement payant sur voirie.

En application de cette convention, l'accès initial au parc de stationnement de la place Bellevue, dont la réalisation incombait au concessionnaire et représentait un coût de 200 000 € était prévu sur ladite place.

Cependant, par courrier du 24 octobre 2002, le maître d'œuvre retenu dans le cadre du projet de réaménagement des places « Bellevue » et « Clémenceau », a fait part de la nécessité de déplacer l'entrée du parc de stationnement « Bellevue » compte tenu notamment des risques encourus dans un site dédié aux piétons. Cette suggestion a été prise en compte par la ville qui a alors décidé de déplacer l'accès au parc concerné, en créant une trémie d'accès à partir de la place « Clémenceau », et d'en assumer l'intégralité du surcoût.

Si cette décision ne soulève pas de difficulté particulière en soit eu égard aux motifs d'intérêt général sur le fondement desquels elle a été prise, il apparaît en revanche qu'une présentation exhaustive et maîtrisée dans le temps des éléments du dossier aurait été de nature à permettre une meilleure lisibilité de l'information financière portée à la connaissance de l'assemblée délibérante.

En effet, la modification de l'accès au parc de stationnement du parc « Bellevue » n'a été portée à la connaissance du conseil municipal qu'en séance du 24 septembre 2004 à l'occasion des débats sur le financement de la rénovation des deux places, puis du 4 mars 2005 lors de la prise de la délibération décidant d'un avenant au contrat de concession du 7 août 2001, sus-évoqué. Or, cette présentation est intervenue bien après le rendu des études et la demande de modification du maître d'œuvre (octobre 2002), et le dépôt de la demande de permis de construire par ce dernier (mai 2003) qui incluait déjà la création de la trémie d'accès partant de la place « Clémenceau » et aboutissant dans le parking de la place « Bellevue ». Vous soutenez que ce décalage dans le temps provient, d'une part, du recours déposé contre le permis de construire juste après sa publication, qui vous a notamment conduit à attendre la décision définitive du juge pour poursuivre l'opération et, d'autre part, de l'attente des résultats des négociations entreprises avec le délégataire du service public concernant l'évaluation du surcoût de la trémie d'accès.

Cette chronologie des faits explique également la déconnexion constatée entre les délibérations du 24 septembre 2004 approuvant le projet d'aménagement des deux places et le financement des travaux afférents à hauteur de 7,199 M€ TTC (6,020 M€ HT) et le coût prévisionnel des travaux lié à cet aménagement, arrêté dans le cadre du marché de maîtrise d'œuvre (avenant du 3 juin 2005) pour un montant de 3,937 M€ TTC. L'explication de cet écart

significatif repose sur le fait que les délibérations de 2004 intégraient le coût de la réalisation de la trémie d'accès, ce que confirme le compte rendu des débats de la séance du conseil municipal du 24 septembre 2004, alors que le marché de maîtrise d'œuvre, bien qu'amendé ultérieurement en 2005, ne prenait pas en considération cette réalisation.

Dans ces conditions, compte tenu de la modification du périmètre des travaux, il n'est pas surprenant de constater que le coût définitif de l'opération d'aménagement des deux places est très éloigné de l'enveloppe financière initialement affectée au projet. En effet, lors de la conclusion du marché de maîtrise d'œuvre en octobre 2002, l'enveloppe financière affectée aux travaux de rénovation des deux places s'élevait à 3,099 M€ TTC, soit près de 0,911 M€ TTC pour la place « Bellevue » et 2,188 M€ TTC pour la place « Clémenceau » (conditions économiques du mois d'août 2002). L'avenant n°1 du 3 juin 2005 au contrat de maîtrise d'œuvre augmente de manière sensible le coût des travaux, le coût prévisionnel de ces derniers étant alors porté à 3,937 M€ TTC soit une hausse de 27 % par rapport à l'enveloppe initialement arrêtée. Il est néanmoins rappelé que l'estimation du maître d'œuvre ne prenait pas en compte la réalisation de la trémie d'accès.

In fine, la totalité de l'opération de rénovation des deux places a été réalisée, sur la période 2002 – 2007, pour un montant de 5,744 M€ TTC (2,713 M€ pour la place Bellevue et 3,030 M€ pour la place Clémenceau). La différence entre ce dernier montant (5,744 M€ TTC) et celui apparaissant dans les délibérations du 24 septembre 2004 approuvant le financement des projets à hauteur de 7,199 M€ TTC (6,020 M€ HT), représente alors une somme de l'ordre de 1,4 M€ qui correspond précisément, d'une part, au montant de la demande de financement de la trémie d'accès et, d'autre part, à la subvention d'équipement du même montant (1,4 M€) versée par la ville au délégataire pour lui permettre de réaliser l'ouvrage dans le cadre du contrat de concession.

Au coût d'aménagement des places proprement dit, il convient d'ajouter des dépenses supplémentaires, telle l'acquisition par la ville, pour un montant de 470 000 € d'une sculpture ornant la place « Bellevue », intitulée « Hommage à la ferme basque » et décidée par délibération du conseil municipal en date du 1^{er} février 2006, ainsi que des dépenses liées à la consultation de conseils juridiques divers pour un montant total de 36 178 €

La Chambre a alors évalué le surcoût direct de la modification des conditions d'accès au parc de stationnement « Bellevue » sur l'aménagement des places, par la différence entre le coût définitif de l'opération (limité aux seuls travaux) hors maîtrise d'œuvre (5,744 M€ - 0,458 M€ = 5,286 M€) et le coût prévisionnel déterminé par le maître d'œuvre, précité. Il en résulte que le surcoût financier sur l'opération d'aménagement des deux places s'établit à près de 1,35 M€ pour la collectivité, somme à laquelle il convient d'ajouter 1,4 M€ correspondant à la subvention d'équipement versée par la ville au concessionnaire en charge de réaliser les travaux de la trémie d'accès.

La modification des conditions d'accès au parc de stationnement de la place « Bellevue » étant postérieure à la signature du contrat de concession signé en août 2001 avec la SAP VINCI PARK, s'est posée la question de savoir si les modifications apportées au contrat initial étaient de nature à modifier l'économie générale de la convention, de nature à justifier une nouvelle mise en concurrence. Sur ce point, la Chambre prend acte de la décision en date du 22 novembre 2007 du Tribunal administratif de Pau qui, saisi d'une demande en annulation du contrat de délégation de service public initial, a considéré que les requérants n'étaient pas fondés à soutenir que l'économie générale du contrat avait été bouleversée. Comparé au montant global

des investissements devant être initialement effectués par le concessionnaire, le surcoût résultant de la modification représente ainsi 16,6 % du montant initial des travaux si l'on prend en compte le contrat de délégation dans sa globalité, et 25 % de ce montant initial si l'on se réfère au seul coût du parc de stationnement « Bellevue ».

En outre, à la suite du recours d'une association locale et de l'annulation par le Tribunal administratif de Pau, par décision en date du 8 mars 2005, de la délibération du conseil municipal du 31 juillet 2001 approuvant la conclusion de la convention de délégation de service publique, précitée, la ville a décidé, par délibération du 16 décembre 2005, de prendre un deuxième avenant au contrat la liant avec la SAP VINCI PARK ayant notamment pour objet le retrait, avec effet rétroactif, de l'ensemble des dispositions relatives à la gestion du périmètre de stationnement payant sur voirie. Ce retrait s'est toutefois traduit par l'engagement de la collectivité, afin de respecter l'équilibre économique global de la délégation, à verser au concessionnaire une subvention annuelle d'exploitation de 180 000 € HT sur 19 ans et 133 000 € HT au-delà. En réponse, vous indiquez, sans en mentionner toutefois précisément le montant, que cette subvention est compensée par les recettes d'exploitation du service payant sur voirie encaissées directement par la ville depuis l'entrée en vigueur de l'avenant.

V – LE PROJET « BIARRITZ OCÉAN »

Le projet « Biarritz Océan » s'inscrit dans le cadre du renforcement de l'attractivité et de la compétitivité de l'industrie touristique biarrote sur le thème de l'agrandissement de l'offre d'animation autour de la thématique de l'Océan. Ce projet repose sur deux grandes réalisations : d'une part, l'extension de l'actuel Musée de la Mer qui a pour objectifs de doubler sa surface actuelle, de le doter de nouveaux aquariums et d'équipements modernes, intégrant des ateliers à but éducatif, des expositions temporaires et des animations diverses ; d'autre part, la construction de la Cité de l'Océan et du Surf, qui repose sur un parti architectural emblématique, ayant pour objectif de présenter les réalités scientifiques, les potentialités de l'océan ainsi que les menaces qui pèsent sur les grands équilibres et fragilisent le milieu océanique, en même temps que l'histoire sportive, culturelle, économique et sociale du surf.

Dans un souci d'optimisation des coûts et des délais, de complémentarité et de cohérence dans la gestion technique, la ville a décidé que la construction des deux ouvrages serait placée sous une seule et même maîtrise d'ouvrage.

Dans le cadre des dispositions de l'article L.1414-2 du code général des collectivités territoriales et avec le concours d'un prestataire, une étude d'évaluation préalable a été conduite, visant à explorer les différents montages juridiques et financiers susceptibles d'être mis en œuvre pour la réalisation du projet. L'analyse comparative des montages financiers et des risques réalisée dans le cadre de cette étude d'évaluation, soumise au conseil municipal en séance du 26 janvier 2007, a démontré que la procédure du contrat de partenariat public-privé (PPP) constituait le montage juridique le plus pertinent par rapport à une réalisation en maîtrise d'ouvrage publique, compte tenu notamment de la complexité du projet qui faisait que la collectivité n'était pas en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques permettant de répondre à ses besoins ou d'établir le montage juridique et financier de l'opération.

Le choix réalisé a par ailleurs été appuyé par les interventions de la Mission d'appui au partenariat public-privé (MAPPP) et d'un bureau d'études avec lequel la ville a passé un marché d'assistance technique en vue du montage opérationnel du projet « Biarritz Océan » et dont l'analyse fera l'objet de développements ultérieurs.

Dans ces conditions, par délibération précitée du 26 janvier 2007, la collectivité a décidé de lancer une consultation sur les fondements des articles L.1414-1 et suivants du code général des collectivités territoriales relatifs au contrat de partenariat.

Préalablement, conformément à la réglementation, la commission consultative des services publics locaux s'est réunie le 18 janvier 2007 sur le fondement des dispositions de l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales et a émis un avis favorable au projet. La Chambre observe néanmoins que l'implication de la commission consultative des services publics locaux n'est pas à la hauteur de l'enjeu culturel et financier de l'opération. En effet, parmi les douze membres de cette commission appelés à formuler un avis sur le projet, seuls trois membres étaient présents : le président de la commission, représentant le maire, un représentant des associations et un seul représentant des élus sur les six titulaires. Au-delà du désintérêt manifesté par cette faible participation des membres de la commission, il convient en outre de relever le caractère particulièrement lacunaire et imprécis de l'avis formulé.

5.1. – L'externalisation de la construction, du financement et de la maintenance de « Biarritz-Océan »

5.1.1. - Le choix du montage

Le rapport d'évaluation préalable établi par la SCET SNI et présenté en janvier 2007 au conseil municipal, établissait une analyse comparative des montages financiers et des risques entre les procédures de maîtrise d'ouvrage publique (MOP) et de partenariat public-privé (PPP).

Ce rapport mettait ainsi en évidence l'avantage de la seconde procédure et avait fait conduit le conseil municipal à approuver le recours au PPP dans sa séance du 26 janvier 2007.

La méthode d'évaluation financière retenue reposait sur une comparaison des coûts et délais prévisionnels en valeur actuelle, entre la réalisation et la gestion technique des équipements sous maîtrise d'ouvrage publique de la collectivité dans le cadre des procédures de marchés publics (l'exploitation étant assurée en régie directe par la collectivité ou dans le cadre d'une délégation de service public), d'une part, et la réalisation et la gestion technique des équipements dans le cadre d'un contrat de partenariat (l'opérateur assurant lui-même la maîtrise d'ouvrage, l'exploitation étant assurée en régie directe par la collectivité ou dans le cadre d'une délégation de service public), d'autre part.

L'objectif de cette analyse financière était de permettre, en fonction d'une première évaluation des investissements nécessaires (investissements initiaux uniquement) et des besoins en termes de maintenance immobilière et d'entretien (y compris gros entretien et renouvellement), d'évaluer la valeur actualisée nette (VAN) du projet selon le mode de réalisation. Cette évaluation du coût du projet pouvait ainsi se définir comme la valeur actuelle nette de l'ensemble des coûts liés au projet : coûts d'investissement, coûts de financement, charges de maintenance et d'entretien, et également des coûts cachés (en fonction de l'allocation des risques et des hypothèses de valorisation).

Cette évaluation de la VAN a été réalisée en deux étapes successives : une première étape prenant en compte l'ensemble des coûts financiers identifiés (coûts d'investissements, de financement, de maintenance et d'entretien) ; une seconde étape, prenant en compte les risques identifiés selon leur affectation (à la personne publique ou au cocontractant privé), ces risques étant valorisés sur la base de différentes hypothèses.

Dans un premier temps, avant valorisation des risques, les calculs financiers réalisés ont mis en évidence, pour la réalisation, le financement et la maintenance immobilière du projet « Biarritz Océan », un surcoût de l'ordre de 6 % de l'hypothèse de réalisation de l'opération dans le cadre d'un contrat de partenariat (31, 249 M€) par rapport à la maîtrise d'ouvrage publique (29, 505 M€). Néanmoins, après intégration de la valorisation des risques, le résultat s'inversait en faveur du contrat de partenariat, la simulation financière faisant ressortir un coût supplémentaire de 4, 759 M€ en montage MOP alors que le contrat de partenariat générait un gain de 1, 252 M€. Dans ces conditions, au terme de la consolidation de l'ensemble des paramètres, le rapport d'évaluation conduisait à un coût financier actualisé (sur trente ans) de 34, 265 M€ HT en MOP contre 29, 997 M€ HT en contrat de partenariat, ce pour un montant d'investissements prévisionnels de 25, 050 M€ HT.

A l'issue du dialogue compétitif, le calcul de la valeur actualisée nette a fait l'objet d'une actualisation dont l'objectif était de vérifier l'intérêt de la procédure du contrat de partenariat par rapport à celle de la MOP. Cette nouvelle simulation, produite en juin 2008, tient compte des montants d'investissements et des modalités de financement proposés par le candidat retenu à l'issue du dialogue compétitif, soit un montant d'investissements total de 35, 721 M€ HT (14, 648 M€ HT pour l'extension et la rénovation du Musée de la Mer et 21, 072 M€ HT pour la réalisation de la Cité de l'Océan et du Surf.). Seul le coût de la valorisation des risques n'a pas été actualisé dès lors qu'il a été considéré que ces derniers n'étaient pas influencés par les nouveaux paramètres financiers.

Sous réserve de ces précisions, l'actualisation des données financières réalisée en juin 2008 a confirmé l'intérêt du recours au contrat de partenariat et mis parallèlement en évidence une réduction des écarts entre les deux solutions (MOP et PPP) par rapport à janvier 2007. La valeur actualisée nette sur 30 ans, avant valorisation des risques, pour la réalisation, le financement et la maintenance des ouvrages ressort en effet à 39,725 M€ HT en maîtrise d'ouvrage publique contre 39, 909 M€ HT en contrat de partenariat.

Les données financières relatives à la valorisation des risques étant inchangées, l'actualisation réalisée renforce en conséquence le choix initialement opéré pour le partenariat public privé. Le tableau ci-après illustre les écarts constatés entre les évaluations de janvier 2007 et juin 2008.

	Evaluation préalable (Février 2007)		Evaluation mise à jour avec les d'investissements et les mod. financement du candidat ayant meilleure offre	
	Réalisation en M O P	Réalisation en contrat de PPP	Réalisation en M O P	Réalisation en contrat de PPP
Montant des investissements prévisionnels en €HT	25 050 000	25 050 000	35 721 823	35 721 823
Valeur actualisée nette sur 30 ans pour la réalisation, le financement et la maintenance du Pôle Océan en €HT avant valorisation des risques	29 505 277	31 249 531	39 725 670	39 909 910
Ecart VAN sur 30 ans entre une réalisation en MOP et une réalisation en contrat de partenariat public privé – en % -	5,91 %		0,46 %	

Indépendamment de la confirmation du choix opéré en faveur de la procédure du contrat de partenariat, la chambre observe que les écarts significatifs de valorisation sur une période d'un an (2007-2008) entre les données chiffrées de l'évaluation préalable et son actualisation, montrent les limites de la pertinence des évaluations.

5.1.2. - Le choix du partenaire

A l'issue du dialogue compétitif mis en œuvre, le contrat de partenariat a été signé le 9 août 2008 avec une société en nom collectif, la société SMC Biarritz Océan, spécialement créée pour la réalisation de l'opération et dont le capital est détenu, directement ou indirectement, à 100 % par la société VINCI Construction France. Le montage juridico-financier associe au projet deux entreprises qui sont des filiales à 100 % de la Société VINCI Construction France.

5.1.3. – L'économie générale du contrat de partenariat

La Chambre a noté que la commune a respecté les dispositions de l'article L. 1414-12 du code général des collectivités territoriales qui prévoient qu'un contrat de partenariat doit nécessairement comporter des clauses obligatoires.

1- Le périmètre du contrat de partenariat

Le contrat de partenariat a pour objet de confier au titulaire :

Pour la Cité de l'Océan et du Surf : le financement du projet ; la réalisation des travaux de construction du bâtiment et de l'ensemble des équipements techniques, tels que définis dans le programme fonctionnel joint en annexe au contrat de partenariat ; la maintenance des ouvrages et des équipements techniques, tels que définis dans le programme fonctionnel et la description de l'ouvrage, annexés au contrat de partenariat.

Pour le Musée de la Mer : le financement du projet d'extension ; la conception et la réalisation du projet conformément au programme fonctionnel et le suivi (travaux d'extension et nouveaux équipements : aquariologie, informatique, mobilier...) tels que définis dans le programme fonctionnel et dans la description de l'ouvrage, joints en annexe au contrat de partenariat ; l'entretien, la maintenance et le renouvellement des ouvrages et équipements réalisés par le titulaire du contrat de partenariat, tels que définis dans le programme fonctionnel et la description de l'ouvrage, annexés au contrat de partenariat.

Compte tenu du périmètre du contrat signé, les objectifs de performance assignés au titulaire sont limités à la sphère technique (construction, entretien, maintenance).

2- La durée du contrat de partenariat

Au cas particulier, eu égard au volume et à la nature des investissements et prestations confiés au titulaire du contrat de partenariat, la durée du contrat (durée de mise à disposition) a été fixée à trente ans, à compter de la date de prise de possession effective des ouvrages (Cité de l'Océan et du Surf et Musée de la Mer), contractuellement fixée au 1^{er} janvier 2011. Le délai de réalisation des ouvrages est quant à lui fixé à 29 mois.

La durée du contrat de partenariat a donc été déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements et des financements à réaliser. Aux termes de l'article 14 du contrat, elle peut toutefois être prolongée de quatre ans dans l'hypothèse où le titulaire serait amené à réaliser, à la demande de la collectivité, des investissements matériels et/ou immatériels non prévus au contrat initial, de nature à modifier l'économie générale du contrat et qui ne pourraient être amortis pendant la durée du contrat restant à courir que par une augmentation du loyer manifestement excessive.

3- Le partage des risques et les objectifs de performances

La Chambre a étudié les clauses relatives au partage des risques et aux objectifs de performances. D'une part, la Chambre a pu constater qu'elles répondent aux obligations légales et réglementaires et, d'autre part, elle a estimé qu'il était manifestement trop tôt pour porter une appréciation sur leur respect.

Sur la partage des risques, la Chambre a toutefois relevé que les clauses contractuelles figurant à l'article 7.1 sont rédigées sommairement et se limitent à préciser que : « *Chacun des risques afférents au présent contrat est supporté par la partie la mieux à même de les maîtriser, du point de vue technique, économique et financier* ». La Chambre regrette que la matrice des risques, annexée au rapport d'évaluation, beaucoup plus précise, n'ait pas été reprise au contrat.

4- La rémunération du partenaire privé

En application des dispositions de l'article L. 1414-12 du CGCT, les éléments de calcul de l'assiette de la rémunération du partenaire privé et leur évolution doivent distinguer l'investissement, le fonctionnement et le coût financier.

Concernant le projet « Biarritz Océan », les loyers facturés à la ville se décomposent en deux sous-loyers qui correspondent respectivement à la Cité de l'Océan et du Surf et au Musée de la mer.

Chaque sous-loyer est lui-même constitué de deux sous-loyers : un loyer financier et un loyer fonctionnement, et ce pour chacun des deux ouvrages. Chaque loyer financier est également décomposé en deux afin de distinguer les coûts relatifs aux investissements et les coûts relatifs au financement (article 35 du contrat). Le coût d'investissement est défini comme étant la somme du coût de construction des ouvrages et équipements, des coûts d'études et de conception et des frais financiers intercalaires. Le coût financier correspond au coût de financement de cet investissement. Le loyer fonctionnement couvre quant à lui les coûts d'entretien et de maintenance ainsi que les coûts de gros entretien et du renouvellement.

Les sous-loyers financiers (dont il est rappelé qu'ils couvrent les coûts d'investissement et de financement de ces derniers) sont assortis d'une progressivité de 1,5 % par an sur la durée du contrat.

Les différentes composantes du loyer de fonctionnement feront l'objet d'une révision et seront indexées lors de la facturation semestrielle, en prenant en compte, pour ce qui les concerne respectivement, le dernier indice de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) connu à la date de la facture, rapporté au dernier indice connu au 2 juin 2008 (date de remise de l'offre).

5.2. – L'équilibre économique de « Biarritz-Océan »

5.2.1.- L'évolution des coûts de construction de la Cité de l'Océan et du Surf

La Chambre observe une progression très significative du seul coût de la Cité de l'Océan et du Surf dans le cadre de la programmation.

En effet, par délibération en date du 24 septembre 2004, le conseil municipal a autorisé le lancement d'une procédure de concours de maîtrise d'œuvre pour la construction de la Cité de l'Océan et du Surf. Ladite délibération précise que « l'estimation totale de l'opération de réalisation de la Cité du Surf et de l'Océan s'élève à 8,380 M€HT ». La chambre a considéré que cette estimation comprenait donc les travaux, la maîtrise d'œuvre et la scénographie. Vous précisez toutefois qu'elle correspondait au seul montant des travaux hors honoraires de maîtrise d'œuvre et équipements de scénographie, ce qui ne découle manifestement pas clairement de la lecture de la délibération.

En août 2008, lors de la signature du contrat de partenariat, le coût total d'investissement de la Cité de l'Océan et du Surf ressort alors à 21,072 M€ (hors coût du financement), intégrant la construction, les honoraires divers, les assurances et le développement mais sans la scénographie. Si l'on extrait de ce coût d'investissement total le montant des honoraires (à savoir les honoraires du maître d'œuvre, des bureaux d'études, de la maîtrise d'ouvrage, le coût de la garantie achèvement et celui des provisions liées aux aléas), des assurances et du coût de développement (frais de constitution de la structure de portage – 69 500 € et les honoraires des conseils – 37 500€), soit respectivement les sommes de 2 898 775 €, 343 220 € et 107 000 €, il apparaît très précisément à la lecture des documents que le coût de construction de l'ouvrage ressort à 17 724 000 €

Dans ces conditions, la Chambre constate, au vu des éléments de réponse produits par la ville, plus qu'un doublement des coûts de construction sur la période 2004 – 2008, soit une progression de 111, 5 % (c'est-à-dire 17, 724 M€HT en 2008 contre 8,38 M€HT en 2004). De surcroît, le montant de 17, 7 M€ n'étant pas définitif, une nouvelle progression du coût de construction n'est pas à exclure.

Néanmoins, si l'on considère que l'estimation initiale inscrite dans la délibération de 2004 (8,38 M€HT) comprend l'ensemble des coûts, il convient alors de la comparer au montant total arrêté en 2008 (21,072 M€ HT). Dans cette hypothèse, il en résulte une progression effective du coût total de l'opération de l'ordre de 150 % entre septembre 2004 et août 2008.

5.2.2. – Les subventions inscrites au plan de financement

Le tableau de financement de l'opération a prévu 12 M€ de subventions, soit 7 M€ pour le Musée de la Mer et 5 M€ pour la Cité de l'Océan et du Surf.

Or, les documents produits dans le cadre de l'instruction ne permettent pas d'attester du caractère certain de l'ensemble des subventions attendues. Ainsi, concernant le Musée de la Mer, les subventions attendues du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT - 0,228 M€) et du FEDER (1,7 M€) ne semblent pas définitivement acquises en l'état, eu égard aux justificatifs produits.

En effet, s'agissant du FNADT, l'article 4 de la convention attributive de subvention précise que : « *Le bénéficiaire dispose d'un délai maximum de 2 ans à partir de la date de notification de la présente convention pour commencer l'opération.... Le défaut de commencement de l'opération dans le délai précité entraîne la caducité de la présente convention, sauf prorogation d'un an maximum octroyée par le Préfet, sur demande justifiée...* ». Or, la convention attributive date du 20 juillet 2006 et aucune décision de prorogation n'a été produite dans le cadre de l'instruction.

Par ailleurs, s'agissant de la subvention attendue au titre du FEDER, l'article 2 de la convention attributive exige que le bénéficiaire s'engage à réaliser l'opération au plus tard le 30 septembre 2008. De même, la convention serait caduque si l'opération n'avait pas été entreprise à l'expiration d'un délai de 3 mois à compter de sa notification, sauf autorisation donnée par le Préfet et formalisée par un avenant. Enfin, l'article 3 de la convention précise que : « *La demande de paiement du solde et les pièces justificatives et factures acquittées des dépenses doivent être déposées dans les deux mois maximum à compter de la fin de l'opération prévue à l'article 2, soit avant la fin du mois de novembre 2008.* ».

Ces conditions ne pouvant être remplies en l'état d'avancement du projet, il convient donc de considérer que les subventions concernées présentent un caractère incertain et devront, au minimum, faire l'objet d'une reprogrammation, ce que vous confirmez dans votre réponse.

5.2.3. - Le coût de la construction, du financement et de la maintenance de « Biarritz Océan »

Pour l'ensemble des deux ouvrages, le montant total prévisionnel à financer s'établit à 24, 392 M€ hors taxes, sous réserve toutefois du versement effectif des 12 M€ de subventions escomptées. Ce montant à financer prévisionnel, exprimé en valeur de juin 2008, comprend le prix du contrat de promotion immobilière (CPI), le montant des primes d'assurances pendant la construction, les frais de structuration de l'opération et de mise en place des financements ainsi que les frais financiers intercalaires afférents au préfinancement des travaux.

Dans le cadre du contrat passé avec le partenaire privé, la ville de Biarritz s'acquitte de ce coût sous la forme d'un loyer financier (investissement + financement) défini au contrat. A celui-ci s'ajoute le loyer de fonctionnement destiné à couvrir le coût de la maintenance des bâtiments. La somme de ces deux loyers donne le montant du flux annuel financier à la charge de la ville de Biarritz.

A la date du 23 septembre 2009 (délibération fixant le taux définitif de financement long terme des investissements), ces flux financiers représentent, sur 30 ans, la somme de 61, 186 M€ HT (73,18 M€ TTC), en euros courants, ainsi décomposée :

Musée de la Mer

Coût total du loyer financier	13 934 855 €
Coût total du loyer de fonctionnement	7 292 910 €
Coût total des assurances	603 150 €

Sous-total 1	21 830 915 € HT

Cité du surf

Coût total du loyer financier	30 503 849 €
Coût total du loyer de fonctionnement	8 035 818 €
Coût total des assurances	815 850 €

Sous-total 2	39 355 517 €HT

Plus précisément, sur la période d'exécution de trente ans du contrat, toujours selon les données prévisionnelles figurant dans le contrat de partenariat, le coût total du loyer financier ressort, hors taxe, à 44 438 704 € le coût total du loyer de fonctionnement à 15 328 728 € et le coût total des assurances à 1 419 000 €. Sur les 44 438 704 € de loyer financier, 20 045 846 € correspondent au coût du financement et 24 392 858 € au coût de l'investissement (en prenant en considération les 12 M€ de subventions attendues).

Le coût moyen annuel à la charge de la ville (coût total divisé par trente années) s'établit à 2,04 M€HT soit 2,44 M€TTC.

En s'en tenant aux documents contractuels, il est possible de calculer le loyer total annuel (en euros courants) qui sera à la charge de la ville. Ce loyer correspond à la somme des loyers financiers et des loyers de fonctionnement de la Cité du Surf et de l'Océan et du Musée de la Mer.

La première année du contrat, les loyers financiers s'élèveront à 1 183 811 € HT (812 598 € + 371 213 €). La dernière année, ils s'élèveront, compte tenu de leur progressivité, à 1 823 046 €HT (1 251 385 € + 571 661 €).

En ajoutant à ces loyers financiers les loyers de fonctionnement, le loyer total annuel à la charge de la ville sera de 1,658 M€HT (1 183 811 € + 255 386 € + 218 702 €) la première année du contrat et s'établira, la dernière année, à 2,40 M€HT (1 823 046 € + 304 973 € + 274 327 €).

Ces calculs, établis en hors taxes, supposent que la taxe sur la valeur ajoutée soit neutralisée. Il est précisé qu'ils ne comprennent pas les révisions du loyer de fonctionnement qui vont intervenir en cours d'exécution du contrat en application des formules de révision retenues dans la convention.

5.2.4. - L'évaluation de l'équilibre économique de l'opération

L'exploitation du musée de la mer et de la maison du surf et de l'Océan a été confiée à une société d'économie mixte locale dénommée Pôle « Biarritz-Océan », par contrat de délégation de service public en date du 1^{er} juillet 2009. Ainsi, chaque année, la ville va, d'une part, percevoir une redevance de la part de cet exploitant et, d'autre part, verser les loyers dont les conditions ont été examinées ci-dessus. L'équilibre économique du projet résultera de l'adéquation du montant de la redevance à celui des loyers.

Afin de mesurer les perspectives d'activité du projet, une étude prévisionnelle portant sur l'exploitation des ouvrages a été préalablement réalisée par un prestataire extérieur.

L'objectif de cette étude était notamment d'évaluer le montant de la redevance annuelle que le délégataire de service public pourrait supporter sans remettre en cause l'équilibre économique du service public.

La prestation comportait une assistance pour l'évaluation des offres proposées par chacun des candidats au partenariat public-privé sur le plan de l'attractivité touristique et de la pertinence commerciale, un diagnostic du futur outil de gestion (périmètre, modèle économique, compte d'exploitation prévisionnel, étude de l'équilibre bilantiel, évaluation de la fréquentation et du point d'équilibre, etc...) ainsi qu'une participation à l'optimisation du contenu, sur le plan touristique et culturel, de l'exposition permanente de la Cité de l'Océan.

L'analyse de faisabilité économique réalisée s'appuie sur des hypothèses de fréquentation, de chiffre d'affaires, de politique tarifaire et de coûts de fonctionnement, comparativement à des structures quasi-similaires (aquariums essentiellement) existantes : musée océanographique de Monaco, aquarium de La Rochelle, aquarium Océanopolis de Brest, aquarium de Saint-Malo, Cité de la Mer à Cherbourg, centre Nausicaa à Boulogne-sur-Mer.

Selon les premières conclusions du prestataire, la fréquentation du site était estimée à 400 000 visiteurs par an pour les deux structures. En conséquence, le compte d'exploitation prévisionnel à l'horizon 2014 aurait dégagé une marge de 1,4 M€ (soit 27 % du chiffre d'affaires). Le versement de cette somme à la ville ne permettait pas à cette dernière de couvrir le montant des loyers dus à VINCI (1,658 M€HT la première année et 2,40 M€HT la dernière année). Au vu de ce résultat, vous avez précisé que la ville avait développé un scénario plus ambitieux qui a dégagé une prévision de fréquentation supérieure. Ainsi, l'objectif d'une fréquentation de « croisière » pour « Biarritz Océan » passe à 480 000 visites annuelles contre une fourchette de 350 000 à 420 000 dans le cadre de l'évaluation initiale. Dans le même temps, l'hypothèse de fréquentation lors de la phase de lancement, période où l'effet nouveauté joue pleinement, passe à 550 000 visiteurs par an contre 420 000 à 500 000 antérieurement.

En conséquence, et vous avez repris ces éléments dans le rapport de présentation au conseil municipal, « *Le montant de cette redevance annuelle [redevance due à la ville par le futur gestionnaire des ouvrages], calculée sur une hypothèse très sage de fréquentation de 500 000 visiteurs/an sur les deux équipements, représente, en valeur 2008, 1 800 000 € H.T. environ.*

Cette redevance viendra chaque année en déduction du loyer que la ville devra verser au partenaire privé, laissant ainsi un risque budgétaire très limité pour la ville. »

Cependant, il ne s'agit que d'hypothèses de fréquentation futures alors même que vous avez indiqué que la scénographie, qui constitue le contenu muséographique, scientifique et ludique, est encore en cours d'élaboration. La chambre reconnaît, toutefois, que les hypothèses de fréquentation les plus pessimistes (400 000 visiteurs) ne laisseraient à la charge de la ville qu'un déficit de l'ordre de 0,4 M€ pour les premières années d'exploitation. De plus, cette charge résiduelle est, selon vous, à mettre en rapport avec l'objectif de renouvellement de l'image et de l'attractivité de la ville de Biarritz.

Cet équilibre reste dans tous les cas subordonné à la mise au point de la scénographie de la Cité du Surf et de l'Océan et au dénouement de plusieurs risques :

- une modification substantielle du coût des travaux et de ses conséquences sur les loyers dus à VINCI ;
- une absence de perception de certaines subventions ;
- la réalisation de l'exploitation dans les conditions financières prévues au contrat de délégation (maîtrise des charges d'exploitation et notamment des charges de personnel, renouvellement permanent de la scénographie et maintien de l'attractivité des équipements).

Enfin, l'examen du projet « Biarritz Océan » a amené la Chambre à examiner la situation juridique de la SEM du Musée de la Mer qui assurait jusqu'à une période récente la gestion et la promotion du Musée de la Mer de Biarritz. Or, cette société, initialement créée pour une durée de quinze ans, n'avait plus d'existence légale depuis le 8 juillet 2007. Aucune modalité administrative n'a été mise en œuvre pour assurer la pérennité de la société, entraînant sa dissolution. Cette dissolution est donc la conséquence de dysfonctionnements qui sont passés inaperçus tant des représentants de la ville au sein du conseil d'administration que, comme vous le reconnaissez, du commissaire aux comptes et du conseil juridique assistant la ville depuis la création de la société. Vous indiquez d'ailleurs que la SEM et la ville se réservent, eu égard aux circonstances, la possibilité d'engager une action en responsabilité contre ces prestataires.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre, accompagné de votre réponse, doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

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

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

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

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

Bernard GIREL
conseiller maître
à la Cour des comptes