



Chambre régionale des comptes  
de Basse-Normandie

Réf. : ROD2/PL/IC/11-789

*Bénouville, le 8 décembre 2011*

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
SUR LA GESTION  
DE LA COMMUNE DE BAYEUX  
(Département du Calvados)**

**Années 2004 et suivantes**

*Rappel de procédure*

*La chambre a inscrit à son programme 2010 l'examen de la gestion de la commune de Bayeux à partir de l'année 2004 qui a été confié à M. Bernard, conseiller. Par lettre en date du 9 juillet 2010, le président de la chambre en a informé M. Gomont, maire. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 6 avril 2011 entre M. Gomont et le rapporteur.*

*Lors de sa séance du 5 mai 2011, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2004 et suivantes. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Gomont le 14 juin 2011. M. Gomont a répondu le 31 août 2011.*

*Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 14 octobre 2011, le présent rapport d'observations définitives.*

*Le rapport a été communiqué au maire en fonctions. Ce rapport auquel est jointe sa réponse qui engage sa seule responsabilité, devra être communiqué par le maire à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.*

*Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.*

## Principales observations

L'examen de la gestion de la commune de Bayeux a été conduit sur la période 2004 à 2010. Il a porté principalement sur les suites données au précédent contrôle, sur la situation financière et sur la commande publique.

Dans son précédent rapport du 22 juin 2006, la chambre consacrait la plus grande partie de ses observations aux interventions économiques de la commune. L'actualisation effectuée par la ville donne la mesure de sa réactivité face aux sinistres économiques et sociaux qu'elle a connus au début des années 2000. Ceci dit, en matière de développement économique, la ligne de partage, peu lisible, entre la ville et la communauté de communes « *Bayeux Intercom* » ne permet pas de considérer que le transfert de compétence en ce domaine est achevé et que les risques de concurrence sont aujourd'hui levés.

La situation financière de la ville a été analysée sur les exercices 2006 à 2010. Malgré les efforts conduits par la collectivité pour maîtriser ses charges de fonctionnement, sa capacité d'autofinancement diminue depuis plusieurs années.

Sur la période 2006-2010, la ville a investi en moyenne 4 à 4,5 M€ par an, l'année 2010 apparaissant toutefois en retrait par rapport à cet ordre de grandeur. La ville a développé une politique atypique de financement des investissements par des recettes de cessions de son patrimoine mais cette stratégie a ses limites, ces cessions ne pouvant être considérées comme pérennes. L'année 2010 marque de ce point de vue une inflexion dans les orientations antérieures puisque la ville a de nouveau recours à l'emprunt, même s'il s'agissait de financer une opération réalisée en 2011.

Les recettes nettes du budget annexe « *musées* » représentent près de 21 % de celles du budget principal. Ce budget a fortement contribué ces dernières années à l'équilibre global de la collectivité.

La ville de Bayeux est peu endettée si l'on ne considère que le seul encours du budget principal (5,2 M€ en 2010). L'appréciation est plus nuancée si l'encours des budgets annexes est pris en compte. Ainsi, un emprunt d'un montant global de 5 733 000 € a été souscrit en novembre 2006 pour financer des opérations relevant des budgets annexes « *musées* » et « *salles des fêtes* ».

La ville a souscrit un contrat de prêt pouvant présenter un risque de change (euros/franc suisse), sur une longue période (25 ans). Ce risque est pris sur une indexation sans rapport avec l'activité de la commune.

Le contrôle de la commande publique ne se veut pas exhaustif. Il a porté sur l'organisation des services de la ville en matière d'achat public, sur les conditions de dévolution et d'exécution de trois marchés de travaux considérés comme significatifs en termes d'enjeux financiers (entre 600 000 € et 2 000 000 €) et se conclut sur le bilan de deux opérations importantes d'aménagement (plus de 3 millions d'euros). Le bilan de l'une de ces opérations, la rénovation du stade Henry-Jeanne, a mis en évidence une définition imprécise des besoins initiaux.

Sous-préfecture du département du Calvados, la ville de Bayeux est la capitale du pays du Bessin. Elle comptait en 2008, 13 949 habitants, ce qui représente une diminution de population de 7 % par rapport à 1999 (14 961 habitants)<sup>1</sup>.

Rare ville à ne pas avoir subi d'importants dommages à la suite de la bataille de Normandie en juin 1944, la ville de Bayeux présente un riche patrimoine architectural et culturel. Les musées et monuments sont à la fois multiples et très fréquentés tel le Centre Guillaume Le Conquérant dans lequel est exposé la célèbre tapisserie de la reine Mathilde.

La collectivité est elle-même propriétaire d'un important patrimoine sous la forme de terrains et immeubles, objet depuis 2009 d'une démarche annuelle de recensement et d'examen du devenir de chaque bien.

Dans son précédent rapport d'observations du 22 juin 2006, la chambre observait que la ville de Bayeux et son agglomération avaient connu, au début des années 2000, de graves difficultés économiques et sociales, notamment la fermeture en 2001 de l'usine Moulinex (434 salariés) et en 2004 de l'entreprise Prod'hygia (106 salariés) après sa reprise par le groupe Ontex. Selon la collectivité, la fermeture de l'usine Moulinex a représenté une perte de 900 000 € de recettes de fonctionnement sans augmentation de la fiscalité.

D'autres entreprises étaient également citées dans le rapport comme le Crédit Lyonnais et sa filiale Gestitres dont l'effectif représentait 1 574 salariés à la fin des années 1980 contre 750 début 2000.

La ville de Bayeux adhère à la communauté de communes de « *Bayeux Intercom* » qui regroupe 34 communes totalisant près de 29 000 habitants. Elle adhère également au syndicat intercommunal d'énergies et d'équipement du Calvados (SDEC Energie), au syndicat mixte intercommunal des surplus ménagers du Bessin (SMIS MB), au syndicat intercommunal du gaz du Calvados (SIGAZ Calvados) et depuis 2009 au syndicat intercommunal à vocation unique « *transport urbain* » (source compte administratif 2009).

En 2009, tous budgets confondus, la section de fonctionnement<sup>2</sup> de la collectivité représentait 20,9 M€, la section d'investissement<sup>3</sup>, 9,1 M€

Le contrôle effectué par la chambre n'est pas exhaustif. Il a porté principalement sur les suites données au précédent contrôle, sur la situation financière et sur la commande publique.

---

<sup>1</sup> Données INSEE – Population sans double compte en 1999 puis population totale (population municipale + population comptée à part).

<sup>2</sup> Total de la section de fonctionnement = crédits de fonctionnement votés + RAR + résultat reporté (Source : Budget primitif).

<sup>3</sup> Total de la section d'investissement = crédits d'investissement votés + RAR + solde d'exécution reporté (Source : Budget primitif).

## **CHAPITRE 1 : LES SUITES DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE**

Dans son rapport du 22 juin 2006, la chambre consacrait la plus grande partie de ses observations aux interventions économiques de la commune (titre III).

### ***La situation du bassin d'emplois de Bayeux (titre III-1 du précédent rapport)***

Les premières observations concernaient la situation du bassin d'emplois de Bayeux. Après avoir évoqué les difficultés économiques du début des années 2000, la chambre notait que le bassin d'emplois avait été pénalisé par l'absence d'éligibilité aux primes d'aménagement du territoire (PAT) ce qui l'avait rendu financièrement moins attractif en terme d'implantation d'entreprises ou de création d'emplois. Elle ajoutait qu'une convention dite « *de redynamisation des sites et bassins d'emplois de Basse-Normandie frappés par la fermeture totale ou partielle des usines Moulinex* » avait été conclue le 1<sup>er</sup> février 2002, entre l'État et les collectivités et établissements publics de coopération intercommunale concernés, le montant total des concours financiers attendus s'élevant à plus de 100 M€ Elle concluait sur les mesures prévues dans la convention : requalification de l'emprise Moulinex et notamment du bâtiment désaffecté, d'une superficie de 15 000 m<sup>2</sup> ; accueil d'activités nouvelles au sein de zones d'activités : aménagement de trois zones d'activités (Nonant, Longchamps et Bellefontaine), construction d'un immeuble de bureaux dans le Parc Ouest et création de quatre ateliers relais sur le lotissement de la route d'Audrieu à Bayeux.

L'actualisation de ces constatations a donné lieu à plusieurs commentaires de la ville. En mars 2007, le territoire a été rendu éligible aux « *Aides à Finalité Régionales* » lesquelles ont remplacé les zones PAT. Ce nouveau cadre réglementaire des aides économiques s'est traduit par l'inclusion de Bayeux et de plusieurs communes de la communauté de communes « *Bayeux Intercom* » dans le nouveau zonage mettant ainsi un terme à une concurrence déséquilibrée.

La ville a complété ce commentaire d'un état des lieux des opérations réalisées depuis 2005 par la ville de Bayeux et « *Bayeux Intercom* » dont, indique-t-elle, aucune « *ne cherche, seule, à répondre à l'ensemble de la problématique économique du territoire* » :

- restructuration et reprise du site Moulinex (sous maîtrise d'ouvrage conseil général du Calvados) : reprise par une entreprise agro-alimentaire (80 emplois) ;
- réalisation de 4 ateliers-relais par la ville de Bayeux achevés en janvier 2005 (surface totale : 1 500 m<sup>2</sup>). A ce jour, 7 entreprises ont été accueillies, soit 24 emplois créés et pérennisés sur 5 ans ;
- aménagement, entre 2005 et 2007, du parc ouest et création d'un immeuble de bureaux : aménagement d'une parcelle de 5,3 hectares cédée par le Crédit Lyonnais. Aujourd'hui toutes les parcelles sont cédées, dont deux en attente de réalisation des projets (environ 100 emplois) ; accueil au sein du bâtiment réalisé du groupement de coopération sanitaire « *soigner ensemble dans le Bessin* » (25 emplois) ;
- aménagement de 3 zones d'activités par « *Bayeux Intercom* » assurant les réserves foncières nécessaires au développement économique du territoire dans le long terme.

Pour la ville, ces différentes opérations illustrent la réactivité locale face à la crise économique et sociale qu'elle a connue au début des années 2000.

***Le partage de compétences entre la ville et la communauté de communes (titre III-2 du précédent rapport)***

Dans le second titre de son précédent rapport, la chambre abordait le partage de compétences entre la ville et « Bayeux Intercom ». Après avoir rappelé les compétences obligatoires de la communauté de communes, la chambre considérait que certains projets réalisés par la communauté en matière de « lotissement d'activités d'intérêt communautaire » ou « d'actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté », pourraient, le cas échéant, entrer en concurrence avec des programmes communaux de développement économique ».

Pour la ville, la nouvelle définition donnée, au début de l'actuelle mandature, de l'intérêt communautaire « permet de lever toute éventuelle ambiguïté sur le rôle et les prérogatives des communes et de la communauté de communes en matière de développement économique. Par ailleurs, le passage en TPU a permis de faire disparaître tout risque de concurrence interne au territoire ».

Elle ajoute, « De manière opérationnelle, en termes de foncier industriel ou artisanal, les zones de Bayeux apparaissent comme saturées. L'implantation d'entreprises s'y fait par rotation au sein d'un immobilier existant public ou privé. De façon complémentaire, la nécessaire disponibilité de terrains est assurée par les zones intercommunales. De même, Bayeux Intercom réalise actuellement sur la zone de Nonant, une pépinière d'entreprises inexistante jusqu'à présent sur le territoire, dans le prolongement du club des créateurs initié par la ville.

Le fait que le maire de Bayeux ait été vice-président chargé du développement économique de Bayeux Intercom lors du mandat 2001-2008 et qu'il en soit depuis le président, conforte par ailleurs, la cohérence de l'action des deux structures et garantit leur bon partenariat ».

Cette réponse d'actualisation appelle deux observations :

- La première concerne la nouvelle définition de l'intérêt communautaire qui serait de nature à lever « toute éventuelle ambiguïté sur le rôle et les prérogatives des communes et de la communauté de communes en matière de développement économique ». En effet, cette nouvelle définition qui renvoie aux arrêtés préfectoraux du 18 août 2006 et du 29 janvier 2010, fait référence à des critères de mesure de l'intérêt communautaire ne les démarquant pas clairement de l'intérêt communal. Cela tient au contenu même de ces critères qui s'appuient plus sur des principes ou des considérations générales que sur des données objectives quantifiées ou chiffrées telles que le préconise le guide de l'intercommunalité<sup>4</sup>.

- La seconde observation vise la présentation donnée par Bayeux du schéma de fonctionnement « opérationnel » au cours des dernières années. A l'analyse, ce schéma place « Bayeux Intercom » dans le prolongement de l'action de la ville en matière de développement économique et non un rôle de promoteur de ce développement. En tout état de cause, le fait, comme le dit la ville, que le maire soit, depuis 2008, le président de « Bayeux Intercom », ne concourt pas à garantir une ligne de partage plus claire entre ces deux structures.

---

<sup>4</sup> Guide élaboré par le ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et le ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

En conséquence, la chambre considère que les relations entre la ville et la communauté de communes « Bayeux Intercom » en matière d'interventions économiques restent encore à clarifier.

En réponse, l'ordonnateur fait valoir qu'un processus de mutualisation est en cours.

***Les autres projets (titre III-4 du précédent rapport)***

Dans le titre III-4 de son rapport de juin 2006, la chambre consacrait plusieurs développements à l'état d'avancement de la réalisation du parc tertiaire dit « *parc ouest* » sur une partie des emprises laissées vacantes par le Crédit Lyonnais (LCL). Elle avait, à cette occasion, repris des informations apportées par l'ordonnateur lequel signalait qu'une convention publique d'aménagement avait été conclue avec la SHEMA afin d'aménager une zone de 5,3 ha comprenant la réalisation d'un bâtiment public d'accueil d'entreprises. Il avait ajouté que les travaux d'aménagement avaient débuté en avril 2005. L'arrêté de commercialisation a été obtenu le 30 août 2005 et les premiers permis de construire ont pu être déposés.

Dans le cadre de l'examen des suites de cette opération, la ville a indiqué que les démarches concernant le devenir du site de LCL ont trouvé depuis 2006 un nouveau relais avec le suivi de la convention de revitalisation signée entre l'Etat et LCL. Au terme du travail réalisé dans ce cadre, plusieurs projets favoriseront la réutilisation de vastes espaces inoccupés du site, le développement de nouveaux services et de nouvelles activités. Parmi ceux-ci figurent l'implantation d'une résidence-service seniors de 140 logements, la remise sur le marché de la location voire de la vente de m<sup>2</sup> de bureaux (pôle-emploi installé depuis novembre 2009) et de foncier à vocation commerciale sur le by-pass<sup>5</sup>.

Dans ce même titre III-4, la chambre reprenait également d'autres informations de l'ordonnateur notamment le fait que la coopération en matière de développement économique entre la ville et la communauté de communes s'exprimait « à travers un plan de développement, élaboré en juillet 2004. Ce plan se décompose en « fiches actions » qui récapitulent la nature de l'action envisagée, les porteurs, les partenaires, le calendrier, le budget. Ce plan sera soumis prochainement aux élus de la communauté de communes et de la ville ». Dans le cadre du présent contrôle, aucune réponse n'a été fournie sur l'état d'avancement de ce plan de développement ni sur les suites données aux fiches actions, hormis la production d'un document non daté et non revêtu de mentions d'approbation intitulé « Plan de développement Bayeux intercom ».

## **CHAPITRE 2 : LA FIABILITÉ DES COMPTES**

L'examen de la fiabilité des informations contenues dans les comptes constitue un préalable à l'analyse financière. Il importe, en effet, compte tenu de l'accroissement régulier des masses financières, que soit présenté à l'assemblée délibérante un document budgétaire fiable et sincère lui permettant d'orienter l'action de la collectivité en toute connaissance de cause.

---

<sup>5</sup> De l'anglais by-pass, littéralement passer au-delà. Il s'agit de la voie de contournement de Bayeux.

Le contrôle de la fiabilité des comptes a porté, notamment, sur la qualité de l'information financière, l'état des méthodes comptables, le rattachement des charges et des produits de l'exercice, le recensement et l'amortissement des immobilisations, les provisions, les cessions d'actifs, les subventions d'investissement reçues, l'état de la dette, les restes à réaliser, les prévisions et réalisations budgétaires et les opérations d'ordre.

Les remarques formulées par la chambre ne portent que sur des points secondaires n'ayant pas d'impact significatif sur la sincérité des comptes. L'ordonnateur est par ailleurs invité à se rapprocher du comptable public pour le suivi des subventions d'investissement ainsi que pour la réalisation de l'inventaire annuel des immobilisations.

### **CHAPITRE 3 : LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE**

Le cadre de l'analyse budgétaire et financière a connu plusieurs changements depuis la dernière période examinée par la chambre (1999-2004). La structure du budget a évolué, le calendrier de vote du budget a été modifié et certaines compétences ont été transférées à la communauté de communes « *Bayeux Intercom* ».

Lors du précédent contrôle, le budget de la ville de Bayeux comportait outre le budget principal, les budgets annexes suivants<sup>6</sup> : « *distribution d'eau potable* » ; « *activités et développement économique* » ; « *musées* » ; « *salles des fêtes* » et « *camping* ».

Sur la période sous contrôle, le budget annexe « *distribution d'eau potable* » a été clôturé et réintégré au budget principal au 31 mai 2005. Par ailleurs, un nouveau budget annexe a été créé en 2007 : « *lotissement Saint-Laurent* ».

Le budget annexe « *activités et développement économique* » concerne les zones d'activités gérées par la ville de Bayeux à savoir la zone de la Résistance (37 ha), la zone de la route de Caen (10 ha) et le Parc Ouest (5,3 ha).

Le budget annexe « *Musées* » concerne le musée de la bataille de Normandie, le musée de la tapisserie et le musée Baron Gérard.

Tous ces budgets annexes relèvent de l'instruction budgétaire et comptable M14.

En 2005, la ville s'est donnée comme objectif de recadrer son calendrier budgétaire en votant son budget primitif avant le début de l'exercice auquel il s'appliquait alors que celui-ci était jusqu'alors voté en mars ou avril dudit exercice. Plusieurs raisons motivaient cet objectif, notamment les difficultés qu'entraînait un vote tardif du budget pour lancer les opérations d'investissement.

Le recadrage du calendrier budgétaire de la ville s'est étalé sur trois années, le budget primitif 2006 étant voté en février 2006, le budget primitif 2007 en janvier 2007 et le budget primitif 2008 en décembre 2007.

Ce nouveau calendrier budgétaire nécessite le vote d'un budget supplémentaire en juin de l'année d'exécution pour la reprise des résultats antérieurs et des restes à réaliser et l'ajustement des montants prévisionnels des dotations.

---

<sup>6</sup> Il comprenait également un compte rattaché « *caisse des écoles* » clôturé et réintégré au budget principal au 31 décembre 2005.

Enfin, la période examinée a été marquée par le transfert de la compétence « eau » le 1<sup>er</sup> juin 2005 et « enseignement préélémentaire et élémentaire » le 1<sup>er</sup> janvier 2006 vers la communauté de communes « Bayeux Intercom ».

L'analyse financière de la commune de Bayeux porte sur les exercices 2006-2010. Les données de l'année 2010 initialement intégrées à partir du projet de compte de gestion du comptable ont été validées après réception du compte administratif 2010.

L'analyse a été centrée sur le budget principal et le budget annexe « musées » compte tenu des enjeux financiers représentés par ce budget<sup>7</sup>.

### 3.1 Le budget principal

#### 3.1.1 Evolution des principaux résultats

Les données financières sont extraites des comptes administratifs (sauf pour 2010) et des comptes de gestion.

Les données comparatives sont issues des publications du ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État. La population de la commune de Bayeux la place dans la strate démographique des communes de 10 000 à 20 000 habitants.

Le tableau qui suit présente les données financières d'ensemble du budget principal et leur évolution :

<i>En milliers d'euros</i>	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution moyenne annuelle
Produits de gestion <sup>8</sup>	15 553	16 305	16 351	15 511	15 320	-0,4%
Charges de gestion <sup>9</sup>	13 946	13 999	14 038	14 310	14 441	0,9%
Excédent brut de fonctionnement	1 607	2 306	2 313	1 201	879	-14%
Résultat de fonctionnement	<b>1 809</b>	<b>1 675</b>	<b>1 886</b>	<b>666</b>	<b>278</b>	<b>-37,4%</b>
Capacité d'autofinancement brute (1)	1 506	2 189	2 361	1 220	885	-12,5%
Remboursement du capital de la dette (2)	490	953*	451	401	308	-11 %
Capacité d'autofinancement disponible (3) = (1)-(2)	<b>1 016</b>	<b>1 236</b>	<b>1 910</b>	<b>819</b>	<b>577</b>	<b>-13,2%</b>
Recettes d'investissement (4)	3 805	4 895	1 908	3 810	2 600	-9,1%
Dépenses d'investissement (hors emprunt) (5)	5 675	4 155	3 257	6 060	3 588	-10,8%
Emprunts nouveaux de l'année (6)	0	0	0	0	1 500	/
Résultat de l'exercice = (3) +(4)-(5) +(6)	-854	1 976	561	-1 431	1 089	
Résultat brut de clôture au 31 décembre	<b>1 805</b>	<b>3 781<sup>10</sup></b>	<b>4 342</b>	<b>2 911</b>	<b>4 000</b>	<b>22 %</b>

\*dont 485 milliers d'€ de remboursement anticipé

<sup>7</sup> Les recettes nettes de fonctionnement (titres de recettes émis - réductions de titres) du budget annexe « musées » représentent 20,9 % des recettes nettes de fonctionnement du budget principal (exercice 2009) alors que celles des autres budgets annexes en représentent moins de 5%.

<sup>8</sup> Les produits de gestion recouvrent les impôts et taxes (C/73), les dotations, subventions et participations (C/74), les produits des services et du domaine (C/70) et autres produits de gestion courante.

<sup>9</sup> Les charges de gestion recouvrent les charges à caractère général (chapitre 011), les charges de personnel (chapitre 012, y compris les atténuations de charges), les autres charges (notamment, les subventions C/657).

<sup>10</sup> Au report du résultat brut de clôture au 1<sup>er</sup> janvier 2007 a été intégré le budget annexe « caisse des écoles » pour un montant d'un montant de 638,37 €

Les produits comme les charges de gestion ont un pourcentage d'évolution moyenne annuelle quasiment nul. Ceci dit, la tendance entre 2008 et 2010 est à la baisse des produits de gestion et à la hausse des charges de gestion lesquelles apparaissent cependant maîtrisées sur l'ensemble de la période.

Après une période de croissance entre 2006 et 2008, les soldes intermédiaires de gestion enregistrent des baisses régulières depuis 2008, année qui présente les meilleurs résultats sur la période examinée.

Le résultat de fonctionnement chute en 2009 de 1 220 551 € soit - 64,7 % et de 387 580 € en 2010 (-58,25 %) ce qui a pour corollaire une forte diminution de la capacité d'autofinancement brute (CAF brute). Or, la CAF brute représente l'épargne de gestion c'est-à-dire la part de ressources courantes qui permet de rembourser le capital de la dette et d'investir.

La capacité d'autofinancement disponible est égale à la CAF brute diminuée du remboursement de l'annuité en capital de la dette. Elle constitue la marge de manœuvre à affecter à de nouveaux investissements. Tout en restant positive, la CAF disponible chute en 2009 et à nouveau en 2010, année où elle atteint son niveau le plus bas sur la période considérée.

Il est possible d'en conclure que malgré les efforts conduits par la collectivité pour maîtriser ses charges de fonctionnement, sa capacité d'autofinancement diminue fortement depuis plusieurs années.

### 3.1.2 La section de fonctionnement

#### *L'évolution des produits de gestion*

La composition et l'évolution des produits de gestion se présentent comme suit :

<i>En milliers d'euros</i>	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution moyenne annuelle
Contributions directes	5 921	5 042	5 338	5 419	5 558	-1,6%
Autres impôts et taxes	710	761	772	2 397	2 518	37,2%
<i>dont attribution de compensation (C/7321)</i>	/	/	/	1 857	1 857	/
Dotations, subventions et participations	7 597	7 383	7 868	5 442	5 409	-8,1%
<i>dont DGF-(C/741)</i>			5 913	4 077	4 003	/
Produits du domaine et des services	787	762	779	801	782	-0,2%
Autres recettes de gestion courante	538	2 357	1 594	1 452	1 052	18,3%
<b>TOTAL</b>	<b>15 553</b>	<b>16 305</b>	<b>16 351</b>	<b>15 511</b>	<b>15 319</b>	-0,4%

Deux raisons expliquent la chute des produits de gestion en 2009. La ville a perçu, au titre de la taxe professionnelle (C/74832 et 74833<sup>11</sup>), des montants du département et de l'Etat nettement inférieurs à ceux de l'exercice 2008 (-514 402 €). S'y ajoute la chute (-251 597 €) de la taxe additionnelle aux droits de mutations (C/7381), baisse qui s'explique par les tensions du marché de l'immobilier en 2009.

<sup>11</sup> 74832 : Attribution du fonds départemental de la taxe professionnelle ; 74833 : Etat – compensation au titre de la taxe professionnelle.

Sur la période 2006-2010, l'évolution des produits de gestion ne présente pas de régularité, les années 2007 et 2008 contrastant fortement avec les années de début et surtout de fin de période, les années 2009 et 2010 marquant un coup d'arrêt dans une tendance à la hausse.

### Les contributions directes

Les tableaux ci-après présentent l'évolution des contributions directes en termes de bases, de taux et de produits :

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Bases notifiées (en milliers d'€)</b>					
Taxe d'habitation	11 534	11 767	12 022	12 342	12 757
Taxe foncière sur les propriétés bâties	12 312	13 048	13 363	13 864	14 257
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	98	97	119	122	119
Taxe professionnelle	15 344	15 930	16 791	-	-

	<b>Taux (en %)</b>				
Taxe d'habitation	10,31%	8,25%	8,25%	13,70%	13,70%
Taxe foncière sur les propriétés bâties	19,03%	16,16%	16,16%	26,16%	26,16%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	36,11%	28,89%	28,89%	40,39%	40,39%
Taxe professionnelle	14,93%	11,94%	11,94%	-	-

	<b>Produits (en milliers d'€)</b>				
Taxe d'habitation	1 189	971	992	1 691	1 748
Taxe foncière sur les propriétés bâties	2 343	2 111	2 162	3 627	3 729
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	35	28	35	49	48
Taxe professionnelle	2 291	1 890	2 005	-	-
<b>Total des produits</b>	<b>5 858</b>	<b>5 000</b>	<b>5 194</b>	<b>5 367</b>	<b>5 525</b>

Source : Fiches DGFIP

Pour chacune des quatre taxes, les bases fiscales ont enregistré une hausse constante sur la période 2006-2010.

Le total du produit de la fiscalité, après une baisse significative entre 2006 et 2007 (-17,2 %), due à la baisse de l'ensemble des taux en 2007, augmente sur le reste de la période. L'ordonnateur a précisé que la baisse des taux intervenue entre 2006 et 2007 s'explique par le transfert de la compétence « Enseignement » à la communauté de communes.

En 2009, la ville de Bayeux a perdu le produit de la taxe professionnelle mais a, parallèlement, récupéré les taux d'imposition des trois taxes directes locales (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties) de « Bayeux Intercom » passé au régime de la taxe professionnelle unique. Cela explique pourquoi la perte de la taxe professionnelle ne s'est pas fait ressentir au niveau du produit des contributions directes.

A ce jour, la volonté de la ville de Bayeux est de ne pas augmenter ses taux de fiscalité dans la mesure du possible ou de les limiter à l'inflation.

En 2009, le montant du produit des impôts directs par habitant s'élève à 359 €. Il est inférieur à la moyenne de la strate qui est de 436 € par habitant.

<i>Potentiel fiscal</i>	2006	2007	2008	2009	2010
En milliers d'euros	8 664	8 884	9 358	9 646	9 894
En euros par habitant	556	570	618	664	698
Moyenne de la strate	700	716	736	796	814

Source : DGFIP

Le potentiel fiscal est un indicateur de richesse fiscale défini à l'article L. 2334-4 du CGCT. Quelle que soit l'année considérée, le potentiel fiscal par habitant de Bayeux est inférieur au potentiel fiscal moyen de la strate démographique.

En rapportant le montant des impôts effectivement perçus au potentiel fiscal, on obtient le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF)<sup>12</sup>:

Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	2006	2007	2008	2009
Valeurs communales	1,27	1,10	1,07	1,03
Moyenne de la strate	1,09	1,09	1,10	1,09

Un ratio supérieur à 1 indique une pression fiscale relativement plus élevée que sur l'ensemble du territoire national.

### **Les autres impôts et taxes**

Sur l'exercice 2009, les autres impôts et taxes prennent une place beaucoup plus importante dans les produits de gestion. Ce changement est la conséquence du passage en TPU de « Bayeux Intercom ». La ville de Bayeux perçoit depuis 2009 une attribution de compensation (C/7321).

Pour l'année 2009, si l'on isole l'attribution de compensation, le montant des autres impôts et taxes s'élèvent à 539 730 € (2 397 216 - 1 857 486). La différence de -232 670 € par rapport à l'exercice 2008 s'explique essentiellement par la baisse de la taxe additionnelle aux droits de mutations (C/7381) dont le produit s'est élevé à 222 112 € en 2009 contre 473 709 € en 2008. En 2010, le produit de cette taxe a de nouveau augmenté.

### **Les dotations, subventions et participations**

L'année 2009 voit également le montant de la dotation globale de fonctionnement fortement diminuer en relation avec le transfert de la taxe professionnelle à l'intercommunalité en 2009. Cette diminution a plusieurs explications :

- baisse de la dotation forfaitaire (C/7411) de 4 640 966 € en 2008 contre 2 822 242 € en 2009<sup>13</sup> ;
- baisse, également, de l'attribution du fonds départemental de la taxe professionnelle (C/74832) qui passe de 423 689 € en 2008 contre 88 426 € en 2009 ;
- enfin, baisse de la compensation de l'Etat au titre de la taxe professionnelle (C/74833) qui passe de 376 214 € en 2008 contre 197 075 € en 2009.

En 2010, le niveau des dotations, subventions et participations n'a pratiquement pas changé.

<sup>12</sup> Ces données sont extraites des budgets primitifs (à la date du contrôle les données 2010 n'étaient pas encore connues).

<sup>13</sup> La dotation forfaitaire comprend la part « salaires » de la taxe professionnelle.

### Les autres recettes de gestion courante

Les autres recettes de gestion connaissent une forte hausse en 2007 puis une chute sur les exercices 2008 et 2009, sans pour autant redescendre au niveau de 2006.

Ces autres recettes de gestion sont composées du revenu des immeubles<sup>14</sup> (364 764 € en 2006, 370 194 € en 2007, 358 378 € en 2008 et 380 664 € en 2009). Mais l'augmentation significative de ce résultat depuis 2007, s'explique par les excédents de certains budgets annexes reversés au budget principal (C/755) :

- 1 822 875 € en 2007 en provenance du budget annexe « *Musées* » ;
- 1 000 000 € en 2008 en provenance du budget annexe « *Musées* » ;
- 946 906 € en 2009 en provenance des budgets annexes « *Musées* » pour 800 000 € et « *Lotissement Saint-Laurent* » pour 146 906 €

### L'évolution des charges de gestion

La composition et l'évolution des charges de gestion se présentent comme suit :

<i>En milliers d'euros</i>	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution moyenne annuelle	% du total en 2010
Charges à caractère général	3 937	3 753	3 713	3 754	3 701	-1,5%	25,6%
Charges de personnel *	7 306	7 567	7 757	7 839	7 871	1,9%	54,5%
Autres charges de gestion courante	2 698	2 680	2 569	2 717	2 868	1,5%	19,9%
<i>dont subventions</i>	1 728	1 910	1 626	1 731	1 856	1,8%	12,8%
<b>TOTAL</b>	<b>13 941</b>	<b>14 000</b>	<b>14 039</b>	<b>14 310</b>	<b>14 440</b>	<b>0,9%</b>	

\* C/621+631+633+64-6419-6459-6479-6489

Si l'évolution du total des charges de gestion est à la hausse entre 2006 et 2010, elle est cependant relativement régulière et modérée entre chaque exercice ce qui confirme leur bonne maîtrise.

Ceci dit, il a été écrit plus haut qu'en fin de période c'est-à-dire entre 2008 et 2010, les produits avaient enregistré une baisse significative. Cela ne peut générer que des tensions budgétaires qui appellent un examen des principaux postes de dépenses.

### Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent le poste le plus important avec 7 838 890 € en 2009 soit 54,8 % des charges de gestion. Ces dépenses représentent 526 € par habitant contre 588 € par habitant pour les communes appartenant à la même strate démographique.

<sup>14</sup> Ces revenus proviennent de logements, de la Halle aux grains, de la salle Saint-Laurent, de l'auditorium, de la Halle Saint-Patrice, de locaux à usage de bureaux, du centre de séjour touristique de Bayeux, d'installation de relais de radiotéléphonie, de la caserne de gendarmerie, du centre médico-scolaire, de cinéma ....

Rapportées aux charges réelles de fonctionnement, les dépenses de personnel représentaient en 2009, 54,2 % pour la ville de Bayeux contre 49,2 % pour les communes du département et 55,6 % pour les communes de la région relevant de la même strate (Source DOB 2011 de Bayeux).

L'évolution, depuis 2004, des dépenses de personnel se présente comme suit :

(en milliers d'euros)

Années	2004	% Evolution 2004/2005	2005	% Evolution 2005/2006	2006	% Evolution 2006/2007	2007	% Evolution 2007/2008	2008	% Evolution 2008/2009	2009	% Evolution 2009/2010	2010
Charges de personnel	7 866	+ 4,1 %	8 191	- 10,8 %	7 306	+ 3,6 %	7 567	+ 2,5%	7 757	+ 1.1 %	7 839	+0,4%	7 871

Ce tableau montre clairement une rupture en 2006 (baisse de 10,80 %) qui s'explique en premier lieu par le transfert du personnel de la filière sanitaire et sociale vers « Bayeux Intercom » dans le cadre du transfert de la compétence « enseignement » au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Au tableau des effectifs du compte administratif de l'exercice 2005, ce transfert représente 16 postes. Cette rupture s'explique en deuxième lieu par le transfert vers « Bayeux Intercom » de la compétence « eau » et du personnel de ce service au 31 mai 2005.

Depuis 2007, la tendance est de nouveau à la hausse mais avec des amplitudes moindres d'année en année, ce qui traduit une volonté de maîtrise de ce poste de dépenses.

Par ailleurs, la ville de Bayeux a indiqué avoir engagé la mutualisation de plusieurs services avec « Bayeux Intercom » (service informatique, développement économique, ...).

### Les charges à caractère général

Le second poste de dépenses concerne les charges à caractère général. Celui-ci représente 26,2 % des charges de gestion en 2009, soit 3 754 248 €. Après une diminution significative de 4,7 % entre 2006 et 2007, le montant des charges reste relativement constant depuis 2007.

### Les autres charges de gestion courante

Les subventions versées constituent la principale dépense du chapitre « *Autres charges de gestion courante* ». Elles représentent, en 2010, 12,8 % des charges de gestion.

La ville de Bayeux a versé 1 730 759 € de subventions en 2009 soit 116 € par habitant, un ratio supérieur à la moyenne de la strate qui est de 96 € par habitant. En 2010, leur montant total atteint 1 856 368 €, soit une hausse de 7,3 % par rapport à 2009.

En €	2006	2007	2008	2009	2010
Subventions de fonctionnement versées - Etat	-	-	3 000	3 000	3 000
Subventions de fonctionnement versées - groupements de collectivités	-	-	-	9 091	18 896
Subventions CCAS	595 000	593 000	450 000	531 000	546 930
Subventions autres établissements publics locaux (budgets annexes)	335 000	564 454	435 000	382 000	500 000
Subventions autres organismes (CAF)	213 210	217 284	229 004	226 920	244 510
Subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé	584 240	534 865	508 956	578 748	543 032
<b>Total</b>	<b>1 727 450</b>	<b>1 909 603</b>	<b>1 625 960</b>	<b>1 730 759</b>	<b>1 856 368</b>

Les subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé constituent l'un des postes les plus importants de ce chapitre (33,4 % en 2009 ; 29,2 % en 2010) avec les subventions au CCAS (centre communal d'action sociale) (30,6 % en 2009 ; 29,4 % en 2010). Ces pourcentages renvoient à la fois à un important réseau associatif et aux efforts de la ville en matière d'action sociale.

### Le ratio de rigidité des charges

Le ratio de rigidité des charges structurelles mesure le poids des dépenses obligatoires (charges de personnel, charges financières, participations obligatoires) par rapport aux recettes de fonctionnement. Ce ratio permet d'apprécier les marges de manœuvre dont dispose la commune pour son autofinancement. Le tableau ci-après retrace l'évolution de ce ratio sur les exercices 2006 à 2010 :

<i>En milliers d'euros</i>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Charges de personnel	7 306	7 567	7 757	7 839	7 871
Charges financières	166	229	180	96	57
Autres charges (C/655)	783	571	748	796	805
Recettes réelles de fonctionnement	15 553	16 305	16 351	15 511	15 320
<b>Ratio</b>	53,1%	51,3%	53,1%	56,3%	57%

Le ratio est supérieur à 50 % sur l'ensemble de la période et montre une notable dégradation en 2009 qui se poursuit, à un moindre degré en 2010.

Le niveau de ce ratio montre qu'une part importante des ressources est affectée aux dépenses obligatoires. Le poids des dépenses de personnel en légère augmentation et la diminution des recettes de fonctionnement pèsent de plus en plus sur les finances de la commune.

\* \* \*

Il apparaît, pour conclure, que le budget de fonctionnement de la commune de Bayeux est de plus en plus tendu. Cela tient moins à l'évolution des charges de gestion que la ville maîtrise qu'à celle des produits de gestion sur lesquels elle a des marges de manœuvre réduites qu'il s'agisse de la fiscalité ou des dotations. Il en résulte une capacité d'autofinancement en repli susceptible de réduire les projets d'investissements à venir, sauf à recourir à l'emprunt ce que la collectivité a toujours tenté de limiter et qui ne fera qu'accroître les tensions sur le budget de fonctionnement.

### 3.1.3 La section d'investissement

#### *L'évolution des dépenses d'investissement*

Les dépenses d'investissement ont évolué comme suit sur la période 2006-2010 :

<i>En milliers d'euros</i>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Dépenses d'investissement (hors emprunt) (comptes 20, 21 et 23)	5 675	4 155*	3 257	6 060	3 588

\* dont 811 milliers d'euros d'immobilisations financières

En 2007 et 2008, les dépenses d'investissement ont diminué. En revanche, la signature par la ville de la convention pour l'application du dispositif du plan de relance de l'économie relatif au FCTVA, évoquée ci-dessous, s'est traduite par une augmentation importante du montant des investissements en 2009.

Les principales dépenses ont concerné les opérations suivantes :

- l'aménagement des bords de l'Aure ;
- la rénovation du stade Henry-Jeanne ;
- la construction de la maison des solidarités ;
- le renouvellement urbain du quartier Saint-Jean ;
- la restructuration de la Halle Saint-Patrice.

En 2007 et 2008, les dépenses d'équipement de Bayeux sont restées à un niveau sensiblement inférieur à celui observé dans les communes appartenant à la même strate démographique. En 2009, ces dépenses représentent 404 € par habitant. Ce montant est légèrement supérieur à la moyenne de la strate. Pour la ville, cela s'explique par sa volonté de respecter les principes liés au plan de relance abordé ci-dessous.

Il ressort des différents montants de dépenses cités que la ville de Bayeux a, sur la période 2006-2010, investi en moyenne 4 à 4,5 M€ par an, l'année 2010 apparaissant toutefois en retrait par rapport à cet ordre de grandeur.

### ***Le financement propre disponible***

Les recettes d'investissement correspondent à la CAF disponible (autofinancement propre) à laquelle s'ajoutent le FCTVA, l'ensemble des subventions d'investissement reçues par la commune et les produits des cessions et autres recettes.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des recettes d'investissement :

<i>En milliers d'euros</i>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
CAF disponible	1 016	1 236	1 910	819	577
FCTVA et subventions	2 667	2 418	1 153	2 320	1 639
<i>dont FCTVA</i>	636	858	824	946	890
Produits des cessions et remboursements de créances <sup>15</sup>	1 006	2 242	527	1 268	873
Autres recettes	133	235	228	222	93
<b>Financement propre disponible</b>	<b>4 822</b>	<b>6 131</b>	<b>3 818</b>	<b>4 629</b>	<b>3 182</b>

Le financement propre disponible comprend la CAF disponible et les recettes propres d'investissement que la ville de Bayeux peut utiliser pour investir, après avoir payé ses charges et remboursé ses dettes.

- Le FCTVA et le plan de relance : conformément à une délibération du conseil municipal du 11 mars 2009, la ville de Bayeux a signé le 27 mars 2009, une convention avec le représentant de l'Etat pour l'application du dispositif du plan de relance de l'économie relatif au FCTVA<sup>16</sup>. Cette convention prévoyait de réaliser en 2009, des dépenses d'investissement

<sup>15</sup> Les remboursements de créances correspondent au C/2763 « *créances sur des collectivités et établissements publics* »

<sup>16</sup> La loi de finances rectificative du 4 février 2009 relative au plan de relance de l'économie a ouvert au secteur local la possibilité de bénéficier du versement anticipé d'un an du FCTVA assis sur les investissements de 2008. Pour obtenir ce versement, les collectivités devaient s'engager par convention à augmenter leurs dépenses réelles d'équipement par rapport à la moyenne de leurs dépenses de 2004 à 2007. Les collectivités qui ont respecté leur engagement conservent définitivement le décalage d'un an du versement de FCTVA.

d'un montant au moins égal à la moyenne des dépenses constatées pour les années 2004 à 2007. Le seuil conventionnel de référence s'établissait à 6 170 190 €

Il était indiqué à l'article 1<sup>er</sup> de la convention :

« - Progression des dépenses réelles d'équipement. Les dépenses réelles d'équipement de la ville de Bayeux et de ses budgets annexes inscrites aux comptes 20, 204, 21 et 23 de l'exercice 2009 s'établissent à 8 262 410 € (Huit millions deux cent soixante-deux mille quatre-cent-dix euros) ».

L'article L. 1615-6 du CGCT dispose par ailleurs que les bénéficiaires du fonds qui auront respecté leur engagement verront se pérenniser le mécanisme de versement anticipé du FCTVA.

Dans un courrier en date du 18 février 2010 adressé au maire de Bayeux, le représentant de l'Etat indique que « *le total des dépenses réelles d'équipement que vous avez réalisé sur l'année 2009, selon les données établies par la direction générale des finances publiques s'élève à 6 871 886 €* ».

Compte tenu du fait que la ville a réalisé en 2009, des dépenses réelles d'équipement d'un montant supérieur à sa moyenne de référence, le mécanisme de versement anticipé du FCTVA est pérennisé à compter de 2010.

- Les produits de cessions représentent une part importante des recettes, même si les montants sont extrêmement variables d'une année sur l'autre. Comme il a déjà été indiqué, la ville de Bayeux possède un patrimoine immobilier et foncier important. Ce patrimoine, pour partie classé, représente un coût d'entretien important pour le budget communal. Aussi, la ville a-t-elle décidé de se séparer progressivement des biens non indispensables à ses missions de service public.

Le tableau qui suit permet de chiffrer l'ensemble des acquisitions et cessions immobilières et foncières (source : compte administratif).

(en milliers d'euros)

Exercices	Acquisitions	Cessions
2006	84	945
2007	81	2 183
2008	18	502
2009	537	1 008
2010	12	584
<b>Total</b>	<b>732</b>	<b>5 222</b>

Les acquisitions correspondent le plus souvent à des achats de terrains pour permettre des travaux de voirie ou de mise en valeur de sites classés. En 2009, les acquisitions concernent toutefois un immeuble dans le cadre de l'aménagement du futur musée Baron Gérard.

Ceci étant, le principal constat concerne les cessions dont le montant a fortement augmenté depuis 2006<sup>17</sup> et qui, sur les années considérées, concernent essentiellement des terrains.

<sup>17</sup> En 2005, les acquisitions représentaient 32 milliers d'€ et les cessions 73 milliers d'€

En 2007, la recette provient à hauteur de 2 M€ de la vente de terrains (11,8 hectares) à un lotisseur « *Francelot* ». En 2008 et 2009, il s'agit également de la vente de terrains à des particuliers ou à des sociétés d'aménagement et de la vente de « *pavillon jumelé* », pour chacune de ces deux années, au prix de 103 000 €le pavillon.

En 2010, le montant du produit des cessions (cf. le compte administratif 2010) s'est élevé à 872 694,31 €et comprend le transfert dans le budget musées de l'immeuble acheté en 2009, pour le réaménagement du musée Baron Gérard.

La ville procède depuis début 2009 à un recensement de son patrimoine sous la forme de fiches afin de procéder à une véritable administration de son patrimoine. Cela lui permet, entre autres, d'arrêter les différentes options possibles sur le devenir de chaque bien et, le cas échéant, d'en décider la cession, laquelle pourra constituer une ressource pour le financement des investissements.

Si une gestion rigoureuse du patrimoine communal s'impose en toutes circonstances et ne peut qu'être encouragée, il est cependant clair, au cas particulier, qu'elle conduit à un mode de financement des investissements, certes atypique, mais surtout aléatoire en termes de recettes prévisionnelles et de programme pluriannuel d'investissements.

### **Le tableau de financement des dépenses d'investissement**

Le tableau ci-après retrace le mode de financement des investissements :

<i>En milliers d'euros</i>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
CAF disponible	1 016	1 236	1 910	819	577
+ recettes d'investissement disponibles	3 805	4 895	1 908	3 810	2 600
<b>= Financement propre disponible</b>	<b>4 822</b>	<b>6 131</b>	<b>3 818</b>	<b>4 629</b>	<b>3 177</b>
- Dépenses d'investissement	5 675	4 155	3 257	6 060	3 588
<b>= Capacité de financement ou Besoin de financement</b>	<b>854</b>	<b>1 976</b>	<b>561</b>	<b>1 431</b>	<b>411</b>
+ Emprunts nouveaux de l'année	0	0	0	0	1 500
= Résultat de l'exercice	-853	1 976	561	-1 431	1 089
<b>Résultat brut de clôture au 31 décembre (excédent)</b>	<b>1 805</b>	<b>3 781</b>	<b>4 342</b>	<b>2 911</b>	<b>4 000</b>

En 2007 et 2008, le financement propre disponible est nettement supérieur aux dépenses d'investissement. En 2006 et 2009, le financement propre disponible participe respectivement à hauteur de 84,9 % et 76,4 % du financement des investissements. Les recettes exceptionnelles des cessions évoquées ci-dessus ont permis de limiter le recours à l'emprunt.

\* \* \*

Dans son rapport du 22 juin 2006, la chambre écrivait pour conclure sur la situation financière : « *En conclusion, la situation financière de la Ville de Bayeux, marquée par la stagnation de ses recettes courantes de fonctionnement résultant de la diminution de ses ressources fiscales et par une progression modérée de ses dépenses courantes de fonctionnement, requiert une attention particulière. Disposant actuellement d'une marge de manœuvre limitée en matière fiscale, mais d'un niveau d'endettement relativement bas, la collectivité ne pourra financer de futurs investissements qu'en s'efforçant d'accroître sa capacité d'autofinancement grâce à une bonne maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, et en recourant à l'emprunt, dont la charge se traduira à terme par un alourdissement de la pression fiscale* ».

Cette conclusion conserve son actualité à ceci près que les recettes de fonctionnement ne stagnent plus mais se contractent, ce qui accroît les tensions sur le budget de fonctionnement. Selon l'ordonnateur, l'année 2011 devrait voir une augmentation des recettes (stationnement payant et accroissement du reversement du budget « Musées »), ce qui devra être confirmé.

S'il est vrai, comme la chambre a pu le constater entre 2006 et 2010, que la ville de Bayeux met tout en œuvre pour maîtriser ses charges de gestion, il est tout aussi vrai que cette stratégie a ses limites : au niveau des recettes, elle a peu de marges de manœuvre sur la partie dotations et, en ce qui concerne les recettes de fiscalité, il doit être pris en compte la volonté de la ville de ne pas augmenter ses taux de fiscalité dans la mesure du possible ou de les limiter à l'inflation. Il en résulte une capacité d'autofinancement de plus en plus réduite susceptible de ralentir les programmes d'équipement.

Certes, la ville a développé une politique atypique de financement des investissements par des recettes de cessions de son patrimoine mais là aussi, cette stratégie a ses limites, ces cessions ne pouvant être considérées comme pérennes dans le temps.

L'année 2010 marque de ce point de vue une inflexion dans les orientations antérieures puisque la ville a eu de nouveau recours à l'emprunt pour une opération, certes programmée en 2011, alors que le montant des dépenses d'investissement diminue sensiblement.

### 3.2 Le budget annexe « Musées »

#### 3.2.1 Evolution des principaux résultats

Le tableau qui suit présente les données financières d'ensemble du budget et leur évolution :

<i>En milliers d'euros</i>	2006	2007	2008	2009	2010
Produits de gestion	3 455	4 035	3 679	3 500	3 666
Charges de gestion	2 450	4 421	3 839	3 283	3 000
Excédent brut de fonctionnement	1 005	-386	-160	217	666
Résultat de fonctionnement	944	-511	-321	-35	325
Capacité d'autofinancement brute (1)	1 005	-394	-181	121	489
Remboursement du capital de la dette (2)	0	300	0	132	132
Capacité d'autofinancement disponible (3) = (1)-(2)	1 005	-694	-181	-11	357
Recettes d'investissement (4)	455	436	218	1 307	192
Dépenses d'investissement (hors emprunt) (5)	1 313	411	368	809	904
Emprunts nouveaux de l'année (6)	300	300	3 000	0	0
Résultat de l'exercice = (3) + (4) - (5) + (6)	447	-369	2 669	486	-355
Résultat brut de clôture au 31 décembre	1 822	1 453	4 122	4 608	4 253

Le résultat de fonctionnement ainsi que la capacité d'autofinancement disponible sont négatifs sur les années 2008 et 2009 et positifs sur l'année 2010. Ceci dit, il a été précisé dans l'analyse du budget principal que la ville de Bayeux avait transféré une somme de 1 821 875 € en 2007, 1 000 000 € en 2008 et 800 000 € en 2009 du budget annexe « Musées » (c/652) vers le budget principal. Il est possible d'en conclure que ce budget annexe a fortement contribué ces dernières années à l'équilibre global des finances de la collectivité.

Les recettes d'investissement chutent en 2008 (- 49,9 %) puis augmentent très fortement en 2009 (+ de 500 %). Cette dernière hausse s'explique par le versement d'une subvention de 1 200 000 € du conseil régional de Basse-Normandie pour l'exercice 2009 concernant la rénovation du musée Baron Gérard (C/1322).

Le résultat brut de clôture est positif sur toute la période avec une importante progression en 2008 et 2009 du fait de la consolidation au 1<sup>er</sup> décembre 2008 d'un emprunt de 3 000 000 €. Comme cela sera écrit plus loin, le montant important de cet emprunt supporté par ce budget annexe impose à la ville, en termes d'endettement, de raisonner en globalisant ce budget avec le budget principal et, le cas échéant, avec d'autres budgets annexes.

### Les prévisions et réalisations budgétaires en investissement

Le tableau ci-après rapproche les données budgétaires prévisionnelles des données d'exécution budgétaire de 2008 :

(en milliers d'euros)

Exercice 2008	Crédits votés (BP)	Crédits ouverts (BP+DM +RAR N-1)	Mandats/Titre s	Restes à réaliser	Crédits annulé s	Taux de réalisation	
						/crédits votés	/crédits ouverts
Dépenses réelles	1 168	1 179	337	281	529	28,81 %	28,54 %
Recettes réelles	1 023	293	3 218	/	-2 924	+ 214,45 %	+ 997,24 %

Source : compte administratif

Les taux de réalisation des dépenses par rapport aux crédits ouverts sont relativement bas (28,5 %). Or les crédits ouverts prennent en compte les décisions modificatives lesquelles permettent, en principe, d'ajuster au mieux les prévisions budgétaires. Pour la ville, ces taux s'expliquent de la manière suivante :

- En ce qui concerne les dépenses réelles : « *Le taux de réalisation est de 28,54 %/crédits ouverts [...] Le dossier principal qu'est la rénovation du Musée Baron Gérard a pris du retard. Avant de lancer ce projet, nous avons attendu la notification des subventions qui seront versées par nos partenaires financiers. Il avait été inscrit sur l'année 2008 des crédits pour 615 k€ alors qu'il n'a été dépensé que 159 k€. Pour le Musée de la Bataille de Normandie, il avait été projeté le réaménagement du centre de documentation et ce dossier à finalement été différé. Inscription au budget 2008 pour 203 k€, réalisation pour 92 k€. En ce qui concerne la Tapisserie, les dépenses relatives à la rénovation de la salle de cinéma et des fenêtres ont été engagées mais non réglées sur 2008. Inscription totale pour 332 k€, réalisation pour 86 k€ [...] ».*

- En ce qui concerne les recettes réelles : « *Le taux de réalisation est de + 997,24 %/crédits ouverts [...] Le 15/11/06, il a été contracté un emprunt auprès de DEXIA CREDIT LOCAL destiné au financement de la rénovation du Musée Baron Gérard. Cet emprunt comportait une phase de mobilisation de 2 ans et une consolidation au 01/12/08. La partie de l'emprunt consacrée à ce dossier est de 3 000 000 € [...] ».*

En ce qui concerne 2009, les données sont les suivantes :

(en milliers d'euros)

Exercice 2009	Crédits votés (BP)	Crédits ouverts (BP+DM +RAR N-1)	Mandats/Titre s	Restes à réaliser	Crédits annulé s	Taux de réalisation	
						/crédits votés	/crédits ouverts
Dépenses réelles	1 565	4 106	941	2 707	323	60,1%	22,9%
Recettes réelles	1 414	623	1 306	170	-854	92,4%	209,6%

Les taux de réalisation des dépenses par rapport aux crédits ouverts restent relativement bas (22,9 %). Il apparaît également d'importants restes à réaliser en dépenses.

L'ordonnateur a indiqué que tant que l'ensemble de ses partenaires financiers (Etat, Conseil régional et Conseil général) n'avaient pas confirmé leurs engagements, il avait différé le lancement des travaux et pris du retard sur les prévisions de réalisation.

Sur la base des constatations relevées pour ces deux exercices, il est possible d'en conclure que des marges de progrès existent cependant en matière de programmation budgétaire des opérations d'investissement.

### 3.3 Données consolidées

#### 3.3.1 Evolution des principaux résultats

Le tableau qui suit présente les données financières d'ensemble de la ville de Bayeux pour les exercices 2006 à 2010 :

<i>En milliers d'euros</i>	2006	2007 <sup>18</sup>	2008	2009	2010
Produits de gestion	19 911	21 681	21 562	20 359	19 938
Charges de gestion	17 209	19 500	18 987	19 159	18 193
Excédent brut de fonctionnement	2 702	2 181	2 575	1 200	1 745
Résultat de fonctionnement	2 781	1 372	1 940	230	1 023
Capacité d'autofinancement brute (1)	2 557	2 021	2 583	993 <sup>19</sup>	1 898 <sup>20</sup>
Remboursement du capital de la dette (2)	747	2 263	508	902	560
Capacité d'autofinancement disponible (3) = (1)-(2)	1 809	- 242	2 075	91	1 338
Recettes d'investissement (4)	5 056	5 825	2 615	7 210	4 337
Dépenses d'investissement (hors emprunt) (5)	7 541	5 206	4 209	8 608	6 837
Emprunts nouveaux de l'année (6)	460	1 261	5 284	0	2 221 <sup>21</sup>
Résultat de l'exercice = (3) +(4)-(5) +(6)	- 215	1 638	5 766	- 1 308	1 059
Résultat brut de clôture au 31 décembre	3 793	5 432	11 198	9 890	10 949

La capacité d'autofinancement disponible se dégrade fortement en 2009 mais remonte en 2010 du fait notamment d'une diminution des charges de gestion.

<sup>18</sup> A compter de l'exercice 2007, la ville de Bayeux a créé un nouveau budget annexe « *lotissement Saint-Laurent* ».

<sup>19</sup> Ce solde inclut pour le budget annexe « ZAC » les dotations aux provisions pour dépréciation des actifs circulants (C/6817) de 40 000 €

<sup>20</sup> Ce solde inclut pour le budget annexe « ZAC » les dotations aux provisions pour risques et charges (C/6815) de 90 000 €

<sup>21</sup> Ce montant inclut l'avance de 721 000 € du budget principal au budget annexe « ZAC ».

Le résultat brut de clôture pour les exercices 2008 et 2009 se trouve artificiellement augmenté par la consolidation, en 2008, d'un emprunt concernant les budgets « *salles des fêtes* » et « *Musées* ».

Corrigé des restes à réaliser (RAR), les résultats bruts de clôture se présentent comme suit :

<i>En milliers d'euros</i>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Résultat brut de clôture au 31 décembre	3 793	5 432	11 198	9 890	10 949
Restes à réaliser en dépenses	1 453	-	1 537	6 263	8 062
Restes à réaliser en recettes	-	-	-	299	646
<b>Résultat brut de clôture corrigé des RAR</b>	<b>2 340</b>	<b>5 432</b>	<b>9 661</b>	<b>3 926</b>	<b>3 533</b>

Une augmentation significative des restes à réaliser en dépenses apparaît en 2009. Les reports les plus importants concernent le compte 2313 « constructions » des budgets annexes « musées » pour 2 673 298 € et « salles des fêtes » pour 2 072 840 €

Ces deux montants sont à rapprocher des deux chantiers en cours, à savoir la rénovation du musée Baron Gérard et la salle des banquets. Le faible montant, pour la même année, des restes à réaliser en recettes renvoie à ce qui a été dit précédemment sur la consolidation des emprunts concernant ces deux opérations, le 1<sup>er</sup> décembre 2008.

Les données 2010 montrent une progression des restes à réaliser aussi bien en dépenses qu'en recettes.

### L'endettement consolidé

Les données et ratios principaux d'endettement de la ville Bayeux sont présentés dans le tableau ci-après :

<i>En milliers d'euros</i>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Encours de la dette au 31/12 <sup>22</sup> (C16-1688)	7 109	5 596	10 374	9 686	10 628
<i>Encours/habitant</i>	462	363	674	649	740
<i>Moyenne de la strate</i>	807	815	849	958	958
Capacité de désendettement <sup>23</sup> (nombre d'années)	2,8	2,8	4	9,8	5,6
Annuité de la dette	748	2 263*	508	691	560
Ratio d'endettement (ou taux d'endettement) <sup>24</sup>	3,8%	10,4%	2,4%	3,4%	2,8%

\*dont notamment un réaménagement de la dette crédit local de France : remboursement capital -budget principal : 485 000 € et budget annexe « *Activité et développement économique* » : 679 000 €

Après une baisse importante en 2007, l'encours de la dette progresse rapidement en 2008 (+ 85,38 % par rapport à 2007) et se maintient globalement sur les deux dernières années.

- La capacité de désendettement mesure le nombre d'années nécessaires au remboursement de la dette en utilisant l'intégralité de la capacité d'autofinancement brute. Ce ratio est constant en 2006 et 2007 puis progresse fortement en 2008 et en 2009 pour atteindre presque dix années (9,8 ans) et redescend à 5,6 années en 2010.

<sup>22</sup> Concernant les budgets annexes « ZAC » et « *lotissement Saint-Laurent* », les prêts du budget principal à ces deux budgets annexes ont été neutralisés.

<sup>23</sup> Capacité de désendettement = encours de la dette/CAF brute.

<sup>24</sup> Ratio d'endettement (ou taux d'endettement) = annuité de la dette/recettes réelles de fonctionnement.

- Le ratio d'endettement (ou taux d'endettement) est le rapport entre l'annuité de la dette et les recettes réelles de fonctionnement de la collectivité. Ce taux, après une progression en 2007, est relativement faible en 2008, 2009 et 2010, soit respectivement 2,4 %, 3,4 % et 2,8 %.

Les tensions observées sur la CAF disponible ont un impact direct sur l'évolution de l'encours de la dette qui croît entre 2008 et 2010.

### La structure de l'endettement

Le tableau suivant décompose le montant de la dette entre le budget principal et les budgets annexes concernés.

En milliers d'euros	2006	2007	2008	2009	2010
Encours de la dette au 31/12 <sup>25</sup> (C16-1688)	7 109	5 596	10 374	9 686	10 628
dont :					
- budget principal	5 887	4 935	4 483	4 084	5 278
- budget annexe « <i>Activités et développement économique</i> »	1 066	216*	159	98	75
- budget annexe « <i>musées</i> »	/	300	3 300	3 168	3 036
- budget annexe « <i>salles des fêtes</i> »	160	150	2 433	2 336	2 239

\* dont notamment réaménagement dette /crédit local de France : remboursement capital pour un montant de 679 000 €

Pour le budget principal, l'encours est composé de treize prêts. Onze prêts sont contractés à taux fixe, un prêt en taux préfixé indexé sur l'EURIBOR 3 (le capital restant dû s'élève à 78 147,70 € au 31 décembre 2008) et un, plus important, (le capital restant dû s'élève au 31 décembre 2009 de 3 451 427 €) indexé sur le LIBOR franc suisse.

Concernant les budgets annexes « *musées* » et « *salles des fêtes* », un emprunt d'un montant global de 5 733 000 € a été souscrit en novembre 2006. Une première partie des fonds a été mobilisée en 2007 (300 000 € pour le budget « *musées* » pour des travaux d'aménagement du musée de la bataille de Normandie et 150 000 € pour le budget « *salles des fêtes* » pour l'aménagement de la salle Saint-Laurent) et une seconde en 2008 (3 000 000 € pour le budget « *musées* » pour l'aménagement du musée Baron Gérard et 2 283 000 € pour le budget « *salles des fêtes* » pour l'aménagement de la salle des banquets).

Pour le budget annexe « *Activités et développement économique* », l'encours est composé de trois prêts contractés à taux fixe.

Les établissements prêteurs de la ville sont par ordre de volume décroissant DEXIA - Crédit local, la Caisse d'épargne et la Caisse des dépôts et consignations

### L'examen des contrats de prêts

Comme indiqué ci-dessus, la ville de Bayeux a souscrit deux contrats indexés sur une devise dont un seul présente un véritable risque de change.

- Contrat DEXIA - Crédit local n° MON237257CHF/0246770/001, il s'agit d'un contrat en Franc suisse de 6 202 000,00 CHF, soit 3 982 533,87 € d'une durée de 25 ans souscrit le 23 décembre 2005. Ce contrat est indexé sur le LIBOR CHF 3 mois auquel s'ajoute une marge de 0,35 %.

<sup>25</sup> Concernant les budgets annexes « *ZAC* » et « *lotissement Saint-Laurent* », les prêts du budget principal à ces deux budgets annexes ont été neutralisés.

La ville de Bayeux a justifié ce contrat en ces termes: « [...] Particulièrement intéressant au niveau du taux (0,53 % le 1<sup>er</sup> janvier 2011, marge de la banque incluse), il est possible de constater des pertes de changes si le cours de change Euro/Franc suisse est inférieur à 1,557 ce qui est le cas actuellement. Ainsi, pour l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2011, il a été réglé la somme de 13 169,35 € pour les frais financiers et la perte de change ce qui correspond à un taux réel de 1,63 % [...] ».

Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, la ville de Bayeux évoque un taux période de 0,53 % et 1,63 % en taux réel (frais financiers augmentés de la perte de change).

Sur l'année 2010, la totalité des frais financiers réglés s'est élevée à 38 070,86 €. Ces frais comprennent 21 303,61 € d'intérêts proprement dits et 16 767,25 € d'écart d'indexation sur le capital amorti. Pour cette même année, sur la base des avis d'échéances, le taux trimestriel évolue entre 0,64 % (au premier trimestre) et 0,46 % (au dernier trimestre) auquel s'ajoutent donc les écarts d'indexation pour le montant précité. De fait, sur l'année ainsi considérée, l'écart d'indexation n'a cessé de progresser à chaque échéance. Eu égard à l'avis d'échéance du premier trimestre 2011, cette progression se confirme.

D'une manière générale, les emprunts en devises exposent l'emprunteur à un risque de taux de change sur les intérêts et le capital et cela sur une période longue, au cas particulier, 25 ans. Il apparaît également pour le contrat concerné que le risque est pris sur une indexation sans rapport avec l'activité de la commune. Enfin, il est constant que tous les produits structurés ont en commun de reposer sur la même logique : plus la bonification de taux initial est élevée, plus le risque de hausse future du taux est important.

- Contrat DEXIA - Crédit local n° MIN243801EUR/255027, il s'agit d'un prêt de 5 733 400 € souscrit le 18 décembre 2006 pour une durée totale de 27 ans se décomposant comme suit :

- une phase de mobilisation, celle-ci s'étend sur une période allant du 1<sup>er</sup> décembre 2006 jusqu'à la mise en place de la tranche d'amortissement fixée au 1<sup>er</sup> décembre 2008. Le taux de référence pour cette première phase est l'EONIA ;
- une phase d'amortissement, celle-ci se décompose en deux phases successives, chacune faisant l'objet de caractéristiques financières distinctes :
  - une première phase, de la mise en place de la tranche d'amortissement jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2027 exclu,
  - une deuxième phase, du 1<sup>er</sup> décembre 2027 inclus jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2033 exclu.

Pendant la première phase, le taux d'intérêt est déterminé de manière post-fixée, successivement pour chaque période d'intérêts de 12 mois précédant chaque échéance selon les modalités ci-après :

- si le cours de change de l'euro en francs suisses est supérieur ou égal au cours pivot de 1,44 francs suisses pour un euro, le taux d'intérêt appliqué au décompte est égal à 3,39 % ;
- si le cours de change de l'euro en francs suisses est strictement inférieur au cours pivot de 1,44 francs suisses pour un euro, le taux d'intérêt appliqué au décompte est égal à 5,92 %.

Pendant la seconde phase, le taux d'intérêt est fixé à 3,39 % l'an.

La ville de Bayeux a indiqué concernant ce second contrat : « [...] En 2006, un emprunt en euros à taux fixe se négociait à environ 5,2 % [...] La première échéance du 01/12/2009 a été réglée au taux de 3,39 %, la seconde le 01/12/10 au taux de 5,92 %. La moyenne de ces deux échéances reste attractive par rapport à un emprunt à taux fixe qui aurait été mise en place à environ 5,2 % ».

\* \* \*

Compte tenu des incertitudes liées à l'évolution du taux de change sur le franc suisse, la chambre recommande que s'agissant du premier emprunt, un bilan puisse être effectué chaque année à l'occasion du débat d'orientation budgétaire.

## **CHAPITRE 4 : LA COMMANDE PUBLIQUE**

Le contrôle conduit par la chambre en matière de commande publique ne se veut pas exhaustif. Il a porté sur l'organisation des services de la ville en matière d'achat public, sur les conditions de dévolution et d'exécution de trois marchés de travaux considérés comme significatifs en termes d'enjeux financiers (entre 600 000 € et 2 000 000 €) et se conclut sur le bilan de deux opérations importantes d'aménagement (plus de 3 millions d'euros). Ces montants sont à rapprocher des dépenses d'investissement, tous budgets confondus, lesquelles ont fortement évolué sur la période 2006-2010 avec un minimum de 4 209 000 € en 2008 et un maximum de 8 608 000 € en 2009.

### **4.1 L'organisation de la commande publique**

La ville de Bayeux a créé un « pôle achats-marchés ». Depuis septembre 2009, tous les services concernés par la commande publique (le pôle achats-marchés, le service financier, le service juridique et les archives) sont regroupés dans un même bâtiment.

La ville a établi un règlement intérieur en 2004 révisé en 2006. Ce règlement a permis d'actualiser le dispositif d'achat et d'identifier le rôle de chaque acteur. Les évolutions récentes du droit des marchés publics ont entraîné l'abrogation, en 2010, de ce règlement lequel a été remplacé par un « *guide de procédure interne pour les marchés publics en procédure adaptée* ».

### **4.2 Le contrôle de trois marchés de travaux**

Comme il a été écrit plus haut, les marchés de travaux examinés concernent des opérations d'équipement mettant en jeu des montants financiers élevés. Les différents points de contrôle abordés ont eu pour principal objet de s'assurer du respect des principes de la commande publique à savoir, le libre accès à la commande, la transparence des procédures et l'égalité de traitement des candidats.

#### **La restructuration de la halle Saint-Patrice**

Le marché de travaux n° 2009-MAPA-19-CT relatif à la restructuration de la halle Saint-Patrice est d'un montant global de 840 326,87 € HT. La passation et l'attribution de ce marché ont donné lieu à un examen de ses conditions de dévolution et à un contrôle plus

particulier d'un lot (menuiserie, les cloisons et les faux plafonds) choisi notamment en fonction de son montant.

- Les étapes de la passation du marché sont résumées ci-dessous :

- 02/2009 : Etablissement du cahier des clauses techniques particulières ;
- 05/03/2009 : Etablissement du règlement de consultation et du cahier des clauses administratives particulières ;
- 10/03/2009 : Parution des annonces publicitaires dans le Ouest-France du Calvados, de la Manche et de l'Orne et publication sur le site internet « *ouestmarches.com* » et site internet de la ville de Bayeux ;
- 11/03/2009 : Délibération du conseil municipal autorisant le lancement du marché et autorisant le maire ou son représentant, à signer les marchés ;
- 01/04/2009 : Elaboration du procès verbal d'ouverture des plis par le représentant du pouvoir adjudicateur ;
- 24/04/2009 : Etablissement du rapport d'analyse des offres et des procès verbaux d'attribution des marchés ;
- 24/04/2009 : Envoi des notifications de refus aux candidats non retenus ;
- 28/04/2009 : Etablissement du rapport de présentation.

Le contenu et la régularité de chacune de ces étapes ont été contrôlés. Ils n'appellent pas de commentaires.

- Les conditions d'attribution du lot n° 3 - menuiserie, les cloisons et les faux plafonds :

Le contrôle effectué sur ce lot d'un montant de 206 856,81 €HT a porté sur ses conditions d'attribution et plus particulièrement sur le respect des clauses spécifiées dans le règlement de consultation (prix 40 % et valeur technique 60 %). Pour ce lot, deux entreprises avaient fait acte de candidature. A note égale en valeur technique, l'entreprise retenue fut celle qui avait présenté l'offre économiquement la plus avantageuse.

### **Le renouvellement urbain du quartier Saint-Jean**

D'un montant global de 1 989 805 €HT, le renouvellement urbain du quartier Saint-Jean a donné lieu à cette présentation par la ville de Bayeux : « *Cette opération est en cours et se poursuivra théoriquement jusqu'en mars 2012. Il s'agit d'un quartier constitué d'environ 190 logements à loyers modérés construits dans les années 60-70. La ville de Bayeux souhaite créer un cœur de vie important au sein de ce quartier à travers l'installation de plusieurs partenaires (CAF, maison des beaux-arts ...) et la création d'espaces publics de qualité (parcs, création d'une piste cyclable) ; ainsi que la construction de 90 nouveaux logements collectifs et individuels* ».

La passation et l'attribution du marché de travaux n° 2009-MAPA-27-CT relatif au renouvellement du quartier Saint-Jean a donné lieu à un contrôle général de ses conditions de dévolution et à un contrôle plus particulier d'un lot (terrassement, voirie, eaux pluviales, maçonnerie et signalisation) choisi notamment en fonction de son montant.

- Les étapes de la passation du marché :

- 04/02/2009 : Délibération du conseil municipal - approbation de l'avant projet détaillé : le montant des travaux est fixé à 1 989 805 €HT ;
- 07/04/2009 : Parution des annonces publicitaires dans le Ouest-France du Calvados, de la Manche et de l'Orne, et publication sur le site internet « *ouestmarches.com* » et site internet de la ville de Bayeux ;

- 05/05/2009 : Elaboration du procès verbal d'ouverture des plis par le représentant du pouvoir adjudicateur ;
- 14/05/2009 : Etude des offres par le représentant du pouvoir adjudicateur - Attribution du lot n° 1 - Négociation pour tous les autres lots ;
- 15/05/2009 : Envoi des notifications de refus aux candidats non retenus pour le lot n° 1 ;
- 27/05/2009 : Nouvelle étude des offres du lot n° 2 au lot n° 6 après négociation avec les entreprises - Attribution de ces lots ;
- 27/05/2009 : Etablissement du rapport de présentation ;
- 29/05/2009 : Envoi des notifications de refus aux candidats non retenus pour les lots n° 2 à n° 6.

Le contenu et la régularité de chacune de ces étapes ont été contrôlés. Ils n'appellent pas de commentaires.

- Les conditions d'attribution du lot n° 1 - terrassement, voirie, eaux pluviales, maçonnerie et signalisation :

- 02/06/2009 : Acceptation de l'acte d'engagement par le pouvoir adjudicateur pour un montant de 1 319 499,69 €HT
- 08/06/2009 : Notification du marché au groupement solidaire retenu en recommandé avec AR.

Le choix du groupement d'entreprises est conforme aux critères d'attribution définis dans l'avis d'appel public à la concurrence : « offre économiquement la plus avantageuse après classement des offres en fonctions des critères énumérés ci-dessous [...] »

1. prix : noté sur 50 points
2. valeur technique des prestations : noté sur 40 points
3. délais : noté sur 10 points ».

Le groupement d'entreprises retenu a obtenu la meilleure note globale au regard des 4 autres entreprises postulantes.

### **La construction de la maison des solidarités**

D'un montant total de 634 302,94 €HT, l'opération de construction de la maison des solidarités répond à l'objectif suivant : « *Le maire souhaitait regrouper trois associations caritatives, la Croix Rouge Française, les restos du cœur et le relais alimentaire, sur un même lieu (mutualisation du local). Celui-ci est situé en bordure du by-pass, l'accès est pratique et facile. Pour ce projet, cinq maîtres d'œuvre ont répondu à l'offre. La candidature offrant les qualités techniques supérieures, et surtout la plus économique a été retenue. Ce projet a été subventionné à hauteur de 80 %. La livraison du local a eu lieu en avril 2009 avec un léger retard. Une convention de mise à disposition a été signée entre la ville et les associations qui règlent les fluides »*

- Le choix du maître d'œuvre

Ce choix a donné lieu à un marché à procédure adaptée. Une consultation a été lancée avec une date limite de dépôt des offres fixée au 6 août 2007. Un avis d'appel public à concurrence a été transmis à Ouest France édition Calvados, Orne et à La Manche Libre. Le 6 septembre 2007, après analyse des cinq offres, le représentant du pouvoir adjudicateur a décidé d'attribuer le marché de maîtrise d'œuvre pour un montant global hors taxes de 54 740 € augmenté par avenant le 27 octobre 2008 à 57 740 €. L'analyse des candidatures est conforme aux clauses fixées dans le règlement de la consultation. L'ensemble de la procédure pour le choix du maître d'œuvre n'appelle pas de commentaires.

#### - Le choix des entreprises

Ce choix a été effectué dans le cadre d'un appel d'offres ouvert. Un avis d'appel public à concurrence a été transmis au BOAMP, au journal Ouest France et publié sur le site internet « *ouestmarches.com* » et sur le site internet de la ville de Bayeux. Les treize lots ont été attribués, par la commission d'appel d'offres le 14 mai 2008, aux candidats ayant présenté une offre économiquement la plus avantageuse, critère défini au règlement de consultation.

#### - Le bilan financier de l'opération

Le coût des travaux avait été initialement fixé dans l'étude de faisabilité à 595 000 €HT. Par délibération du 19 décembre 2007, ce montant a été porté à 649 000 €HT (coûts de construction seuls, hors maîtrise d'œuvre et hors études préalables) puis il a connu une seconde hausse par délibération du 7 mai 2008 pour intégrer des travaux supplémentaires permettant de répondre aux normes THPE (très haute performance énergétique). Cette dernière hausse a porté le montant de l'enveloppe prévisionnelle à 684 000 €HT (montant estimatif avant projet définitif).

En fait, le coût total des travaux s'est élevé à 634 302,94 €HT soit 7 % de moins que le montant estimatif APD. Il est indiqué dans le rapport de présentation du marché : « *Dans l'ensemble, l'appel à concurrence a permis de recevoir de bonnes offres dans la plupart des lots grâce notamment à un délai confortable de réponse* ».

### **4.3 Le bilan de deux opérations importantes d'aménagement**

Le bilan de deux opérations importantes d'aménagement, terminées sur la période sous revue, a été examiné. Ces opérations concernaient l'aménagement des bords de l'Aure et la rénovation du stade Henry-Jeanne. Le contrôle a principalement consisté en un rapprochement entre des tableaux de synthèse produits par la ville et les pièces du compte de gestion du comptable.

#### **L'aménagement des bords de l'Aure**

Cette opération, d'un montant total de 3 078 959 €HT, a eu pour objet la réalisation d'une promenade de 4 kms le long de la rivière de l'Aure.

Le contrôle a porté à la fois sur les conditions d'exécution et de règlement des marchés de l'année 2008 et sur le bilan global de cette opération. Il n'appelle pas d'observations particulières.

Il a toutefois été constaté un dépassement important des délais par rapport à la prévision initiale. Le projet d'aménagement devait, en effet, voir le jour en 2007, alors que les travaux se sont réellement terminés fin 2009. Deux raisons ont été avancées par la ville pour expliquer ce dépassement : un retard pris par la communauté de communes « *Bayeux intercom* » dans la construction de la nouvelle station d'épuration et les délais nécessaires à la libération des terrains entraînant un arrêt des travaux de la dernière tranche qui n'ont pu commencer qu'en 2008.

L'enveloppe financière prévue initialement a toutefois été respectée.

## La rénovation du stade Henry-Jeanne

Cette opération de rénovation d'un stade a dépassé les 4,5 M€ En valeur 2003, le montant du budget prévisionnel était de 3 424 952 €HT et le montant final de 4 322 693 €HT soit une différence de 897 741 €représentant une augmentation de 26 %.

La ville a justifié cette augmentation dans une « note explicative des évolutions des coûts de l'opération » :

- hausse entre le montant prévisionnel des travaux ressortant du concours de maîtrise d'œuvre (2 985 000 €) et le montant de l'APD (3 352 000 €) soit + 367 000 €HT :

« Cette hausse était relativement prévisible car le programmiste avait sans doute sous-estimé le prix des tribunes et de certaines exigences de qualités exigées par le maître d'ouvrage comme la piste d'athlétisme estimée par le programmiste à 350 000 € alors que la réponse de mieux disant est de 561 192 € ou comme la liaison à assurer entre le jardin botanique et le stade ».

- hausse entre le montant de l'APD (3 352 000 €) et les résultats de l'appel d'offres (3 647 000 €) soit +300 000 €HT :

« En approuvant l'APD en juin 2003 l'assemblée délibérante n'imaginait pas que le rythme d'évolution des indices du BTP allait subir des évolutions très importantes à partir de 2004/2005 ».

- hausse en cours de travaux : le montant des avenants passés s'élève à 158 709 €TTC soit 130 000 €HT de dépassement :

« Ces avenants sont le résultat des arbitrages rendus en cours de chantier pour retenir les options prévues à l'appel d'offres comme l'amélioration de l'éclairage, la rampe béton ou le carrelage toute hauteur dans les vestiaires. En revanche les brises soleil de la halle de sports ne seront pas retenus. Ajoutons que 2 avenants résultent de l'imprévision. Le fond de forme de la piste d'athlétisme qui n'a pas été conservé +30 000 €HT et le changement des canalisations existantes pour 15 000 €HT. Au total, le montant des avenants s'est limité à 3,6 % ».

- enfin, sous estimation des études préalables, pour un montant de l'ordre de 100 000 €:

« Le montant de frais externes hors travaux régie qui ne sont pas à intégrer dans les études préalables et qui sont en dehors de l'opération s'élève au final à 648 789 €TTC soit 542 463 €HT. Ce montant est à rapprocher des 440 000 €estimés par le programmiste soit une sous-estimation de 100 000 € Par rapport au tableau comparatif de départ on notera que le programmiste avait omis les frais de concours et de reproduction ainsi que la publicité qui pèse pour 57 000 €HT ».

La ville ajoute, en conclusion, que « Sur ces 897 000 € HT, 320 000 € résultent de l'évolution des prix entre 2002 et juillet 2004 dates des marchés et 100 000 € résultent d'omissions du programmiste. La différence d'environ 480 000 € résulte de travaux qualitatifs supplémentaires dont la passerelle, les aménagements paysagers, le clos à vue. Une partie de ces travaux qualitatifs a permis à la collectivité d'obtenir une aide significative du FEDER [...], permettant ainsi à la collectivité de bénéficier au total de subventions à hauteur de 1 689 159,57 € contre 1 520 998,00 € escompté à l'origine ».

Le fait que la ville soit en mesure d'expliquer précisément l'origine de l'augmentation importante du coût de l'opération, ne l'exonère pas de sa part de responsabilité dans cette augmentation.

En effet, les explications de la ville laissent entrevoir une mauvaise définition des besoins initiaux. Il importe sur ce point de rappeler que l'article 5 du code des marchés publics dispose : « *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence en prenant en compte des objectifs de développement durable. Le ou les marchés ou accords-cadres conclus par le pouvoir adjudicateur ont pour objet exclusif de répondre à ces besoins.* »

## **Recommandations**

### **- Interventions économiques**

- Clarifier les relations entre la ville et la communauté de communes « Bayeux Intercom » en matière d'interventions économiques.

### **- Fiabilité des comptes**

- Achever en lien avec le comptable public le traitement comptable des subventions d'investissement.

### **- Situation financière**

- Poursuivre la maîtrise des charges de fonctionnement ;
- maintenir la capacité d'autofinancement à un niveau suffisant pour permettre la poursuite des investissements ;
- poursuivre la maîtrise de l'endettement ;
- poursuivre la démarche de consolidation de l'endettement communal, budget principal et budgets annexes, initiée dans le cadre du vote du compte administratif 2010 ;
- maintenir un suivi particulier de l'emprunt pouvant présenter un risque de taux.

### **- Commande publique**

- Veiller à améliorer la définition des besoins initiaux en matière de marchés publics.

## **REPONSE DE L'ORDONNATEUR**

- Réponse de Monsieur Patrick Gomont, maire de Bayeux, en date du 25 novembre 2011.