



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Commune de Dax  
(Département des Landes)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Chambre le 11 février 2022.

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	2
RECOMMANDATIONS.....	3
1 PROCEDURE .....	4
2 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE ET CHAMP DU CONTROLE.....	4
3 SUIVI DES CONTROLES PRECEDENTS .....	5
3.1 Le rapport d’observations définitives de novembre 2013.....	5
3.2 Le thermalisme.....	5
3.2.1 L’importance du thermalisme pour la ville de Dax .....	5
3.2.2 Historique du thermalisme à Dax et contrôles précédents de la Chambre.....	6
3.2.3 L’hôtel Splendid .....	7
3.3 Les recommandations formulées par le rapport d’observations définitives de juin 2016.....	8
4 FIABILITE DES COMPTES .....	9
5 ANALYSE FINANCIERE.....	10
5.1 Les conclusions des ROD précédents de la Chambre et l’inscription de la commune au réseau d’alerte .....	10
5.2 Méthodologie de l’analyse financière .....	10
5.3 Evolution de l’autofinancement .....	11
5.4 Evolution des recettes de fonctionnement .....	13
5.4.1 Vue d’ensemble .....	13
5.4.2 Les ressources fiscales.....	13
5.4.3 Les ressources d’exploitation .....	15
5.4.4 Les ressources institutionnelles .....	16
5.5 Evolution des dépenses de fonctionnement .....	17
5.5.1 Vue d’ensemble .....	17
5.5.2 Les charges à caractère général .....	17
5.5.3 Les charges de personnel .....	18
5.5.4 Les autres charges de gestion courante, les subventions de fonctionnement et les charges exceptionnelles .....	19
5.6 Le financement des dépenses d’équipement et l’endettement de la commune .....	21
5.7 L’impact de la crise sanitaire sur l’exercice 2020 .....	25
6 PROSPECTIVE FINANCIERE.....	26
6.1 L’audit demandé par la nouvelle municipalité.....	26
6.2 Les marges de manœuvre en matière de dépenses.....	27
6.3 Les marges de manœuvre en matière de recettes .....	29
6.4 L’ajustement des dépenses d’investissement à la capacité d’épargne de la collectivité et à son nécessaire désendettement .....	29

## SYNTHÈSE

La ville de Dax, avec près de 21 900 habitants, est la deuxième ville du département des Landes, derrière la préfecture, Mont-de-Marsan.

Le contrôle de la fiabilité des comptes par la chambre régionale des comptes n'appelle pas d'observations majeures et les comptes ne sont pas susceptibles d'altérer l'appréciation portée sur la situation financière de la collectivité.

L'analyse financière de la chambre régionale des comptes s'inscrit dans la continuité de ses précédentes qui avaient mis en exergue le caractère très tendu de cette situation. En effet, la capacité d'autofinancement brute (CAF), qui correspond à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement, baisse de près d'un quart, passant de 4,1 M€ en 2016 à 3,1 M€ en 2020 entraînant celle de la CAF nette<sup>1</sup>, négative depuis l'exercice 2019, signifiant que la commune ne peut rembourser le capital des emprunts grâce à sa CAF brute ni financer ses investissements hors le recours à l'emprunt.

Or, la soutenabilité de sa dette est la principale question à traiter pour la commune qui n'a pas réussi à engager une dynamique durable de désendettement en raison de l'augmentation de ses dépenses d'équipement à compter de 2018. En effet, si l'encours de la dette du budget principal a diminué entre 2016 et 2018, passant de 54,5 M€ à 48,3 M€, il suit une pente ascendante depuis pour s'établir à 51,2 M€ en 2020. L'indicateur utilisé pour apprécier le risque de surendettement d'une collectivité est sa capacité de désendettement, c'est-à-dire le rapport entre l'encours de la dette et la capacité d'autofinancement brute. Cette capacité de désendettement est passée de 13,2 années en 2016 à 16,3 années en 2020, signifiant que la ville de Dax devrait, théoriquement, consacrer plus de 16 années de la totalité de son épargne au remboursement de sa dette alors que le seuil de risque en la matière est fixé à 12 ans conformément à la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

S'il appartient donc à la ville de développer la capacité d'épargne de sa section de fonctionnement, à court terme, la priorité doit être accordée au désendettement de la commune en réduisant, au cours des prochaines années, le volume de ses investissements selon un plan pluriannuel de désendettement qui est à présenter au conseil municipal. Dans sa réponse, le maire de la commune se dit préoccupé par la situation financière de la ville et s'engage à réduire l'encours de la dette.

Un point positif est que la ville de Dax est maintenant désengagée du thermalisme, qui a représenté un fardeau financier depuis la fin des années 1990. Elle n'exploite plus, par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte, d'établissements thermaux et la commune a reconverti l'ancien complexe thermal Le Splendid en hôtel haut de gamme et en centre de remise en forme, géré par un professionnel de l'hôtellerie.

Enfin, la chambre régionale des comptes note que la commune a totalement mis en œuvre cinq des six recommandations qu'elle avait formulées lors de ses précédents contrôles. Il appartient désormais à la ville de continuer à renforcer son contrôle interne, tâche d'autant plus impérieuse en raison de sa situation financière.

---

<sup>1</sup> La CAF nette s'obtient en retranchant de la CAF brute le remboursement en capital de l'annuité.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Formaliser le contrôle interne au moyen d'une cartographie des risques associés aux processus comptables et financiers.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 2 :** Adopter une démarche plus évaluative dans l'octroi des subventions aux associations, notamment en tenant compte de leur situation financière.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 3 :** Présenter au conseil municipal un plan pluriannuel de désendettement de la ville.

*[En cours de mise en œuvre]*

## **1 PROCEDURE**

Le présent contrôle de la commune de Dax, à compter de l'année 2016, s'inscrit dans le cadre des travaux prévus au programme de contrôle de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine (CRC) pour l'année 2021.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Gabriel Bellocq, ordonnateur de la commune entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 octobre 2016, à Mme Elizabeth Bonjean, ordonnateur entre le 7 novembre 2016 et le 26 mai 2020, et à M. Julien Dubois, ordonnateur depuis le 27 mai 2020, par lettres du président de la chambre régionale des comptes en date du 3 février 2021.

L'entretien préalable de fin d'instruction, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 9 juillet 2021 avec M. Julien Dubois, le 30 juin 2021 avec Mme Elizabeth Bonjean, et le 15 juillet 2021 avec M. Gabriel Bellocq.

Lors de son délibéré du 13 octobre 2021, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées par courrier en date du 8 novembre 2021 à l'ordonnateur actuel. Ce dernier a répondu par lettre en date du 20 décembre 2021, enregistrée au greffe de la chambre régionale des comptes le 22 janvier 2022. Des extraits du rapport d'observations provisoires ont été adressés à M. Bellocq et à Mme Bonjean en tant qu'anciens ordonnateurs. Ils ont respectivement répondu par lettre en date du 15 décembre 2021, enregistrée au greffe le 16 décembre 2021 et par lettre en date du 6 janvier 2022, enregistrée au greffe le 6 janvier 2022. Un extrait du rapport d'observations provisoires a également été envoyé à l'Union Sportive Dacquoise, qui a répondu par lettre en date du 7 janvier 2022, enregistrée au greffe le 11 janvier 2022.

Lors de sa séance du 11 février 2022, la chambre régionale des comptes a formulé les observations définitives qui figurent au présent rapport.

## **2 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE ET CHAMP DU CONTROLE**

La commune de Dax s'étend sur une superficie de 19,7 km<sup>2</sup> et sa population totale est de l'ordre de 22 000 habitants. Il s'agit, en termes de population, de la deuxième ville du département des Landes, derrière la préfecture du département, Mont-de-Marsan, qui compte près de 31 500 habitants.

Le volume des dépenses de fonctionnement et d'investissement a été, respectivement en 2020, de 37,3 M€ et 24,9 M€ (tous budgets confondus). La commune emploie, fin 2020, 390 équivalents temps plein (ETP).

La commune de Dax fait partie de la communauté d'agglomération du Grand Dax (CAGD), établissement public de coopération intercommunale (EPCI) constitué de 20 communes pour une population d'environ 57 500 habitants.

Le champ du contrôle effectué par la chambre régionale des comptes est le suivant : les suites données aux contrôles précédents de la chambre, la fiabilité des comptes et la situation financière, avec une analyse de l'impact de la crise sanitaire.

### **3 SUIVI DES CONTROLES PRECEDENTS**

Les contrôles précédents de la Chambre ont donné lieu à deux rapports d'observations définitives (ROD) adressés à la commune les 29 novembre 2013 et 23 juin 2016.

#### **3.1 Le rapport d'observations définitives de novembre 2013**

Dans son rapport de 2013, la chambre régionale des comptes s'était interrogée sur la viabilité du montage juridique et financier imaginé par la ville afin de faire prendre en charge par un opérateur privé la modernisation de son stade de rugby, le stade Maurice Boyau. De fait, les doutes exprimés par la Chambre se sont révélés fondés : l'entreprise choisie par la ville, qui était en même temps délégataire de la gestion du stade, n'a pas été en mesure de réaliser les travaux prévus. C'est donc la commune, elle-même, qui a dû prendre en charge la réhabilitation de son stade, pour un coût total de près de 5,6 M€ TTC.

Le ROD de 2013 consacrait également toute une partie à la question du thermalisme car l'implication financière de la commune dans cette activité, pendant plusieurs décennies, en est une spécificité.

#### **3.2 Le thermalisme**

##### **3.2.1 L'importance du thermalisme pour la ville de Dax**

Depuis près de deux millénaires, Dax est renommée pour la valeur de ses eaux chaudes et de ses bains de boue. Avec près de 45 762 curistes en 2019, la commune est aujourd'hui la deuxième destination thermale française derrière Balaruc-les-Bains (près de 53 000 curistes) et la première station thermale du département des Landes, devant Saint-Paul-lès-Dax (14 558 curistes en 2019) et Eugénie-les-bains (9 908).

La chambre de commerce et d'industrie (CCI) et le comité de tourisme départemental (CDT) du département des Landes ont estimé, sur la base d'une enquête réalisée en 2016, à 2 369 € en moyenne par curiste, les retombées pour l'économie locale<sup>2</sup>. Sur la base du nombre de curistes accueillis en 2019 par Dax, les retombées économiques annuelles pour la ville peuvent donc être estimées à près de 110 M€.

Le rapport d'information de l'Assemblée nationale du 8 juin 2016 sur l'évaluation du soutien public au thermalisme, déposé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), oppose les grandes stations thermales comme Dax, Vichy, Balaruc, qui sont situées dans un environnement économique diversifié -le thermalisme y représente une activité importante en valeur absolue, mais beaucoup moins en valeur relative- et les petites et moyennes

---

<sup>2</sup> Soit 1 451 € au titre des soins et de l'hébergement, 481 € pour les retombées sur les fournisseurs des établissements thermaux, 370 € pour les restaurants, commerces et services et 67 € au titre des impôts bénéficiant aux collectivités territoriales.

stations, dont l'économie est fortement dépendante du thermalisme. Dans ces dernières, le thermalisme peut aller jusqu'à représenter plus de 20 % des emplois de façon directe.

Le rapport d'information précité estime, en 2016, à 700 le nombre d'emplois directs liés à l'activité thermale de Dax, soit près de 0,06 % de la population en âge de travailler. Selon l'étude de la CCI et du CDT des Landes, les retombées en termes d'emplois seraient supérieures : 4 281 emplois seraient générés directement par cette activité pour l'ensemble du département. Cela représenterait près de 2 600 emplois directs pour Dax si l'on prend comme base la part de marché de Dax dans le thermalisme du département (60 %). Cette estimation est sans doute optimiste car le rapport du CEC évalue à 9 000 au total, sur l'ensemble du territoire national, le nombre d'emplois directs liés au thermalisme. Il n'en demeure pas moins que, si l'on rapporte le nombre de curistes à celui des habitants, l'impact économique du thermalisme pour une ville comme Dax est incontestable car ce nombre annuel représente plus du double de celui des habitants (près de 46 000 pour 21 900).

Enfin, le modèle de développement choisi par la région Nouvelle-Aquitaine, qui repose sur le thermalisme de santé, apparaît comme plus assuré que le thermoludisme, privilégié par exemple en Occitanie<sup>3</sup>, dans la mesure où son modèle économique repose sur le remboursement des cures thermales par l'Assurance maladie.

### 3.2.2 Historique du thermalisme à Dax et contrôles précédents de la Chambre

C'est en 1969 que la commune de Dax a pris la décision d'acquérir l'important patrimoine immobilier hôtelier et thermal d'un opérateur privé afin de pallier sa défaillance et de se maintenir au premier rang des stations thermales françaises. La ville a créé une société d'économie mixte locale (SEM), la Compagnie Thermale de Dax (CTD), chargée de gérer les complexes hôteliers et thermaux et de réaliser les travaux d'entretien et de rénovation. La gestion, par cette SEM, du patrimoine communal lié au thermalisme a duré pendant près de trente ans, jusqu'en 1997.

La CTD a en effet dû faire face à des pertes structurelles d'exploitation en raison de la baisse régulière de la fréquentation thermale et de l'absence de modernisation des complexes hôteliers et thermaux. La ville a alors décidé de confier la gestion de ses établissements thermaux au secteur privé. Un contrat de sous-gérance a été signé entre une filiale du groupe Accor spécialement créée à cet effet, Thermale de France (TDF), et la SEM, confiant à TDF la gestion, à ses risques et périls, des établissements de la CTD en contrepartie d'un versement d'une redevance annuelle. Mais TDF a enregistré assez rapidement des pertes d'exploitation dont elle a rendu responsable la CTD, coupable, selon elle, de ne pas avoir effectué les travaux de rénovation indispensables à la rentabilité de l'entreprise. TDF a obtenu plusieurs réductions de loyer avant de solliciter la résiliation du contrat auprès du tribunal de commerce de Dax. Ce dernier, par jugement en date du 17 février 2009, a prononcé la rupture du contrat aux torts de TDF.

CTD a donc repris la suite de TDF. Mais elle n'a assuré l'exploitation des biens de la commune liés au thermalisme que de 2010 à 2013. En effet, malgré les tentatives de rationalisation de la gestion et les réductions d'effectifs, la SEM n'est pas parvenue à redresser sa situation financière : les résultats d'exploitation sont restés fortement négatifs même s'ils se sont améliorés, passant de - 3,7 M€ en 2010 à - 1,6 M€ en 2012.

---

<sup>3</sup> Voir l'insertion au rapport public annuel 2019 de la Cour des comptes : « *Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas occitan* ».

En raison de l'accumulation de ces mauvais résultats, les fonds propres de la SEM n'ont plus atteint le niveau légalement exigé, soit la moitié du capital social. Son assemblée générale extraordinaire a décidé l'arrêt de l'exploitation des établissements thermaux à compter du 3 juin 2013. La commune n'est donc plus impliquée dans la gestion d'établissements thermaux depuis cette date.

La ville a retiré de la vente, en 2012 et 2013, de trois des quatre établissements thermaux-hôtelières qu'elle possédait (les complexes Miradour, Dax Thermal et les Thermes) la somme de 12,3 M€. Cette somme n'a toutefois pas permis d'améliorer la situation financière de la ville, déjà tendue. En effet, comme le soulignait la chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives adressé en 2014 à la CTD, le produit de la cession n'aura servi qu'à couvrir ses coûts de refinancement puis de liquidation.

Lors de l'assemblée générale extraordinaire du 30 décembre 2020, les actionnaires de la CTD ont approuvé le compte de liquidation et voté le solde de tout compte. La liquidation définitive de la SEM est intervenue le 1<sup>er</sup> avril 2021, date de sa radiation du registre du commerce et des sociétés. Le délai qui s'est écoulé entre l'arrêt de son activité, en 2013, et sa liquidation, en 2021, est lié à la mise en œuvre du plan social et au règlement de divers contentieux.

Après déduction des différentes charges afférentes aux opérations de clôture, les fonds propres de la SEM ont été estimés à 84 606 €. La commune de Dax, qui était actionnaire à hauteur de 75 %, recevra 63 518 €. L'actif de la commune, dans lequel était inscrit cette immobilisation financière, soit 3,8 M€, sera diminué d'autant.

### **3.2.3 L'hôtel Splendid**

Après la vente de trois de ses quatre complexes thermaux en 2012 et 2013, Dax n'a plus eu en sa possession que le Splendid. Sa volonté a été de conserver ce bâtiment emblématique de la ville, bel exemple de style Art Déco, tout en le reconvertissant totalement.

Par délibération du 26 février 2014, Dax a approuvé la signature d'une convention de partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et le groupe Vacances Bleues afin de transformer cet hôtel, inexploité depuis juin 2013, en espace à vocations multiples comprenant à la fois un hôtel haut de gamme, un espace SPA et un centre d'affaires. L'objectif de la commune a été de maintenir la clientèle du tourisme de santé tout en développant le tourisme d'affaires. La délibération précitée prévoit que la maîtrise d'ouvrage des travaux sera assurée par une société d'investissement, qui pourra ensuite disposer du bien.

Une première SCI, la SCI société d'études Hôtel Splendid, au capital de 150 K€, partagé entre la CDC et Vacances Bleues, a d'abord été créée en 2014. Cette SCI a été transformée en 2015 en SCI Dax Le Splendid, au capital de 500 K€, réparti de manière égale entre la CDC et la société « PCB Invest », qui s'est substituée à Vacances Bleues. Cette nouvelle SCI a signé, en novembre 2015, un bail emphytéotique d'une durée de 50 ans avec la ville. Le contrat prévoit le versement d'une redevance annuelle à la commune d'un montant de 117 K€ HT, conformément à l'avis de France Domaine.

Le plan de financement de la transformation du Splendid a été approuvé le 25 juin 2015 par le conseil municipal. Le montant des travaux a été estimé à 15 M€ hors taxes, ainsi répartis : 8 M€ à la charge de la SCI Dax Le Splendid, 7 M€ financés par des partenaires publics (région Nouvelle-Aquitaine : 1,3 M€, département des Landes : 2,7 M€, communauté d'agglomération du Grand Dax et ville de Dax : 1,5 M€). Le coût des travaux a finalement été de 16 M€ et la différence par rapport au montant initialement prévu a été pris en charge par la SCI.

Si le coût pour la ville de la transformation du Splendid (1,5 M€) a été relativement limité au regard des contributions de la SCI et des autres acteurs publics, le loyer versé à la commune étant conforme à l'estimation de France Domaine, la transformation du Splendid aura également permis de clore le chapitre de l'implication de la commune dans le thermalisme, qui aura duré plus de 40 ans et pesé fortement sur les finances de Dax.

Dans sa réponse à l'extrait du rapport d'observations provisoires qui lui a été adressé, l'ordonnateur en fonctions entre janvier et octobre 2016 souligne que l'hôtel Splendid a, selon lui, permis de faire venir à Dax une clientèle touristique nouvelle, attirée en particulier par l'hôtellerie haut de gamme et le tourisme d'affaires.

### **3.3 Les recommandations formulées par le rapport d'observations définitives de juin 2016**

La chambre régionale des comptes a formulé six recommandations dans son rapport d'observations définitives (ROD) en date de juin 2016, dont cinq ont été mises en œuvre. Le taux d'exécution est donc de 83 %.

La première recommandation portait sur l'application de la durée légale du temps de travail. La chambre régionale des comptes avait en effet relevé que les agents de la ville de Dax travaillaient 1591 heures par an, soit un temps inférieur de 16 heures par rapport à la durée légale (1607 heures). La durée du temps de travail est désormais conforme à la loi. La Chambre avait également recommandé d'améliorer la qualité de l'information financière diffusée aux élus en mettant en œuvre les dispositions de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », relatives à la présentation du rapport d'orientation budgétaire, ce que la ville a effectivement fait.

En ce qui concerne la fiabilité des comptes, il était rappelé à la commune qu'elle devait, en application de l'instruction budgétaire et comptable M 14, constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux. Au cours de la période, un seul contentieux, en 2019, a nécessité la mise en place d'une telle provision, d'un montant de 24 389 €.

Les régies d'avances et de recettes des collectivités constituent toujours des zones à risques dans la mesure où elles entraînent le maniement d'espèces, par dérogation à la règle de séparation entre l'ordonnateur et le comptable. Lors de son précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait noté qu'il n'existait pas de procédure formalisée de contrôle des régisseurs se traduisant par un procès-verbal de vérification. Au cours de la période sous revue ces régies ont été régulièrement contrôlées par l'ordonnateur et des procès-verbaux de vérification ont bien été établis. Des contrôles ont également été réalisés par le comptable et les préconisations formulées par la trésorerie, en particulier pour la sécurisation de la régie des fêtes de Dax, ont été mises en œuvre par la ville.

Enfin, en matière de contrôle interne, la commune a suivi la recommandation formulée par la chambre régionale des comptes et a conclu, en septembre 2016, une convention partenariale avec la direction départementale des finances publiques (DDFiP) des Landes et la trésorerie de Dax. Cette convention a été renouvelée en 2019 pour 3 ans.

La Chambre avait également formulé la recommandation suivante : « *Formaliser le contrôle interne au moyen d'une cartographie des risques associés aux processus comptables et financiers* ».

D'indéniables avancées ont été accomplies dans le domaine de la formalisation des procédures comptables et financières. Le guide des procédures comptables a, par exemple, été mis à jour en 2018 et enrichi par l'ajout de fiches détaillées. Les fiches relatives au traitement des bons de commande et au traitement des factures ont été mises à la disposition des agents dans l'intranet de la collectivité. Cette recommandation n'a toutefois pas été totalement mise en œuvre et il appartient à la commune de renforcer son contrôle interne, comme le prévoit, d'ailleurs, la convention partenariale signée avec la Trésorerie en 2016 et renouvelée depuis.

Selon le plan d'action annexé à cette convention, il appartient en effet aux services de l'ordonnateur de « développer un dispositif de contrôle interne sur l'ensemble de la dépense », à savoir [l']élaboration d'un organigramme fonctionnel et d'une matrice des risques sur l'ensemble de la chaîne dépenses de fonctionnement ; réalisation de contrôles a posteriori sur les opérations de dépenses ». La convention prévoyait la mise en place, en 2017, d'une « mission partenariale » entre la commune et la trésorerie afin de certifier la correcte application du plan d'action mais qui n'aurait pas été constituée.

La chambre régionale des comptes renouvelle donc sa recommandation. Il est indiqué en réponse que la commune complètera les dispositifs mis en place dans le domaine des procédures comptables et financières par une cartographie des risques.

**Recommandation n° 1 : Formaliser le contrôle interne au moyen d'une cartographie des risques associés aux processus comptables et financiers.**

## 4 FIABILITE DES COMPTES

Tableau n° 1 : Soldes en fin d'exercice des comptes 26 et 27, tous budgets – en €

	Intitulé	2016	2017	2018	2019	2020
261	Titres de participation	3 799 455	3 799 455	3 799 455	3 799 455	3 799 455
271	Titres immobilisés	229	229	229	229	229
275	Dépôts et cautions	7 390	7 390	7 390	7 000	7 000
2762	Transferts de droit à déduction de TVA	13	13	13	13	13
27638	Créances sur autres établissements publics	519 673	527 840	527 840	527 840	527 840

Source : balance générale des comptes

Le principal actif retracé par le compte 261 correspond aux parts de la commune de Dax dans le capital de la SEM « Compagnie thermale de Dax » (dissoute en 2021), valorisées à 3 780 K€, ainsi que cela a été vu dans la partie consacrée au thermalisme. La commune doit donc apurer ce compte, ce qui entraînera une diminution de l'actif de la collectivité à due proportion. Le solde du compte 27638 (créances sur autres établissements publics) correspond à l'avance versée du budget principal au budget annexe du lotissement du Mousse, dans l'attente de la vente des lots de terrain et de la clôture de ce budget, prévue en 2021.

Le contrôle de la fiabilité des comptes par la chambre régionale des comptes n'appelle pas d'observations majeures et les comptes ne sont pas susceptibles d'altérer l'appréciation portée sur la situation financière de la collectivité.

## **5 ANALYSE FINANCIERE**

### **5.1 Les conclusions des ROD précédents de la chambre et l'inscription de la commune au réseau d'alerte**

La chambre régionale des comptes a attiré l'attention de la collectivité sur sa situation financière à plusieurs reprises au cours des dix dernières années. Dans son rapport d'observations définitives de décembre 2011, elle avait noté la forte progression de l'endettement entre 2004 et 2009. Celui de 2013, dont l'analyse financière portait sur la période 2007-2012, a fait état d'un redressement des finances communales à compter de 2009. Il avait toutefois souligné que l'amélioration des finances communes était fragile, ce qu'a confirmé le ROD de 2016 qui mettait l'accent sur le fort endettement de la commune : la capacité de désendettement, qui mesure le nombre d'années nécessaires pour rembourser le capital de la dette, est en effet passée de 10 ans en 2012 à 26 ans en 2014 puis à 13,4 ans en 2015 alors que le seuil au-delà duquel l'endettement risque ne plus être maîtrisé est généralement situé à 10 ans.

En raison d'une situation financière très tendue, Dax est inscrite depuis 2014, hors 2015, dans le « réseau d'alerte », créé par les ministères des Finances et de l'Intérieur afin de sensibiliser les élus locaux à la nécessité de mettre en œuvre rapidement des mesures de redressement.

### **5.2 Méthodologie de l'analyse financière**

En vertu du principe d'unité budgétaire, l'ensemble des recettes et dépenses d'une commune doit figurer sur un document unique. Il est toutefois possible de créer, en plus du budget principal, des budgets dits « annexes » (BA). Ces BA sont obligatoires pour la gestion des services publics industriels et commerciaux (SPIC) comme l'eau et l'assainissement. Il s'agit en effet de veiller à l'adéquation entre le prix payé par l'utilisateur et le coût réel du service. D'autres services publics sont suivis facultativement sous forme de BA distincts du budget principal : par exemple, les services assujettis à la TVA ou encore les services administratifs dont la commune souhaite individualiser la gestion.

Au début de la période sous revue, en 2016, la commune de Dax disposait, en plus de son budget principal, de dix BA<sup>4</sup>. Ceux des boues et de l'eau thermale enregistrent les ventes de boue et d'eau faites par la ville aux divers établissements thermaux de Dax et Saint-Paul-lès-Dax. En

---

<sup>4</sup> Les activités assujetties à la TVA, le lotissement du Mousse, la régie des Fêtes, le Broy du haut, le stationnement dans les parcs de stationnement de la ville, le stationnement de surface étant pris en compte par le budget principal, l'assainissement, l'eau potable, le laboratoire des eaux, la régie des boues et la régie de l'eau.

2021, il ne reste plus que six BA en raison du transfert de la compétence « eau et assainissement » à la communauté d'agglomération du Grand Dax (CAGD) et de la clôture, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, de celui « Broy du haut ».

L'analyse financière de la chambre régionale des comptes porte sur la période 2016-2020. Elle est limitée au budget principal car les BA ne font pas courir de risques financiers potentiels pour la collectivité. Ils sont en effet, à l'exception du budget de la régie des Fêtes, structurellement excédentaires.

Chaque année, la ville de Dax organise ses traditionnelles fêtes autour du 15 août. Le contexte sanitaire lié à la COVID-19, a engendré l'annulation des éditions 2020 et 2021. Le BA de la régie des Fêtes a reçu du budget principal 311 602 € en 2018, 340 600 € en 2019 et 280 000 € en 2020. Interrogée sur ces subventions du budget principal, la commune a fait la réponse suivante : *« Le déficit du budget annexe provient de l'organisation des fêtes populaires qui nécessite le déploiement d'un dispositif très important en matière de sécurité et de propreté. Les coûts d'organisation n'ont cessé d'augmenter en raison des exigences toujours plus importantes en la matière de l'Etat et du public fréquentant les fêtes de Dax. Les recettes générées par cette manifestation (essentiellement les spectacles payants aux arènes et l'occupation du domaine public) ne suffisent plus à couvrir les dépenses et l'équilibre de ce budget ne peut être obtenu qu'avec le concours du budget principal »*. Dans la mesure où le versement de subventions, comme l'indique la commune est lié à l'impossibilité d'équilibrer les comptes de BA en raison de l'importance de ses charges, la chambre régionale des comptes s'interroge sur le versement en 2020 d'une subvention à ce budget annexe alors que les Fêtes de Dax ont été annulées en raison de la crise sanitaire. En réponse, la commune précise que, même s'il n'y a pas eu de Férias en 2020, certaines dépenses fixes doivent être payées chaque année, justifiant cette subvention. La chambre régionale des comptes prend note de cette réponse, elle remarque que le montant de la subvention accordée en 2020 à ce budget annexe est relativement proche de celui alloué les années précédentes en dépit de l'annulation des Fêtes de Dax.

### **5.3 Evolution de l'autofinancement**

L'évolution de la capacité d'épargne d'une collectivité est un indicateur essentiel pour en apprécier la situation financière. Or, l'épargne constituée par la ville de Dax s'est réduite durant la période sous revue.

La capacité d'autofinancement brute (CAF), dite encore « épargne brute », correspond à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement. Elle baisse de près d'un quart, passant de 4,1 M€ en 2016 à 3,1 M€ en 2020.

Tableau n° 2 : Evolution de la capacité d'autofinancement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	<b>4 133 675</b>	<b>4 106 846</b>	<b>3 866 988</b>	<b>2 235 290</b>	<b>3 147 907</b>	<b>17 490 705</b>
- Annuité en capital de la dette	3 139 773	3 099 073	3 060 670	3 376 841	3 165 740	15 842 097
<b>= CAF nette</b>	<b>993 901</b>	<b>1 007 773</b>	<b>806 318</b>	<b>-1 141 551</b>	<b>-17 832</b>	<b>1 648 609</b>

Source : comptes de gestion

Tableau n° 3 : La capacité d'autofinancement brute du budget principal

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	17 830 192	18 088 190	18 305 859	18 646 939	18 551 379	1,0%
+ Fiscalité reversée	6 269 464	5 362 834	5 082 573	4 910 069	4 836 892	-6,3%
<b>= Fiscalité totale (nette)</b>	<b>24 099 656</b>	<b>23 451 024</b>	<b>23 388 432</b>	<b>23 557 008</b>	<b>23 388 271</b>	<b>-0,7%</b>
+ Ressources d'exploitation	1 976 595	1 884 660	2 419 944	2 528 948	2 157 206	2,2%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 795 936	5 780 994	5 588 812	5 890 997	5 763 541	-0,1%
+ Production immobilisée, travaux en régie	243 981	216 399	184 228	184 638	236 605	-0,8%
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>32 116 168</b>	<b>31 333 077</b>	<b>31 581 416</b>	<b>32 161 590</b>	<b>31 545 623</b>	<b>-0,4%</b>
Charges à caractère général	6 793 373	6 687 417	6 993 167	7 215 554	6 387 848	-1,5%
+ Charges de personnel	16 085 584	15 652 703	15 764 330	16 177 393	16 033 314	-0,1%
+ Subventions de fonctionnement	2 542 895	2 388 685	2 631 466	2 713 446	2 700 329	1,5%
+ Autres charges de gestion	1 695 248	1 441 010	1 740 315	1 751 606	1 687 361	-0,1%
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>27 117 099</b>	<b>26 169 816</b>	<b>27 129 278</b>	<b>27 858 000</b>	<b>26 808 852</b>	<b>-0,3%</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>4 999 069</b>	<b>5 163 260</b>	<b>4 452 138</b>	<b>4 303 591</b>	<b>4 736 771</b>	<b>-1,3%</b>
en % des produits de gestion	15,6%	16,5%	14,1%	13,4%	15,0%	
+/- Résultat financier	-1 131 037	-1 306 479	-1 212 788	-1 875 007	-527 594	-17,4%
Retraitement indemnités remboursement				635 000	-635 000	
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	343 434	343 434	343 434	343 434	388 173	3,1%
+/- Autres produits et charges exceptionnels. réels	265 643	250 064	627 638	-193 294	-1 061 270	
Retraitement Transferts de charges (COVID)					-254 891	
<b>= CAF brute avant retraitement</b>	<b>4 133 675</b>	<b>4 106 846</b>	<b>3 866 988</b>	<b>2 235 290</b>	<b>3 147 907</b>	<b>-6,6%</b>
<b>= CAF brute après retraitement</b>	<b>4 133 675</b>	<b>4 106 846</b>	<b>3 866 988</b>	<b>2 870 290</b>	<b>2 258 017</b>	<b>-6,6%</b>

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La capacité d'autofinancement nette, CAF nette ou « épargne nette », s'obtient en retranchant de la CAF brute, le remboursement de l'annuité en capital de la dette. Elle indique le volume financier disponible pour financer les investissements sans avoir à recourir à l'emprunt, ce qui est particulièrement important pour une ville très endettée comme Dax. L'épargne nette est structurellement insuffisante. Elle n'a en effet été en moyenne que de 935 K€ durant les années

2016 à 2018, avant de devenir négative en 2019 (- 1,1 M€) et en 2020 (- 17 K€), dans une moindre mesure.

Le calcul du montant de la CAF brute en 2019 et en 2020 a été retraité afin de tenir compte des opérations de renégociation de la dette. En effet, la commune a renégocié en 2019 un ancien emprunt. Le montant de l'indemnité due par la commune d'un montant de 635 K€ ne doit pas être imputé en 2019 mais en 2020 car la première échéance du prêt est en 2020. Le résultat financier est donc amélioré de 635 K€ en 2019 et diminué d'autant en 2020.

## 5.4 Evolution des recettes de fonctionnement

### 5.4.1 Vue d'ensemble

Les produits de gestion peuvent être regroupés en quatre grandes catégories : les impôts locaux levés directement par la commune, la fiscalité reversée par la communauté d'agglomération (attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire et fonds de péréquation et de solidarité), les ressources d'exploitation, c'est-à-dire le produit des services proposés par la collectivité, comme la cantine scolaire, ou encore l'école de musique et les ressources institutionnelles, qui comprennent les dotations versées par l'Etat.

La structure des recettes est restée globalement stable au cours de la période sous revue. Elle s'établit ainsi en 2020 : les ressources fiscales propres représentant près de 60 % du total des produits de gestion, fiscalité reversée, 15 %, les ressources d'exploitation, 7 %, et les ressources institutionnelles 18 %.

**Tableau n° 4 : Evolution de la part des grandes catégories de ressources (hors travaux en régie) en %**

En %	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Ressources fiscales propres</i>	56	58	58	58	59
<i>Fiscalité reversée</i>	20	17	16	15	15
<i>Ressources d'exploitation</i>	6	6	8	8	7
<i>Ressources institutionnelles</i>	18	19	18	18	18

Source : logiciel Anafi

### 5.4.2 Les ressources fiscales

En ce qui concerne les ressources fiscales propres, il est à noter que les taux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont restés stables entre 2016 et 2020. Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties a augmenté d'un point en 2017, passant de 26,03 % à 27,03 %.

**Tableau n° 5 : Evolution des taux des impôts locaux – en %**

<i>Impôts locaux</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Taxe d'habitation (y compris THLV)</i>	20,80	20,80	20,80	20,80	20,80
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	26,03	26,03	27,03	27,03	27,03
<i>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</i>	38,04	38,04	38,04	38,04	38,04

Source : DGFIP

En plus des grands impôts locaux, qui représentent 16,1 M€ en 2020, soit 87 % du total des ressources fiscales propres, la commune perçoit d'autres taxes ou produits fiscaux, comme le prélèvement sur le produit des jeux (casino) (476 K€ en 2020) ou encore la taxe locale sur la publicité extérieure (177 K€ en 2020).

Les ressources fiscales propres ont progressé en moyenne de 1 % par an entre 2016 et 2020, s'élèvent en 2020 à 18,6 M€ contre 17,8 M€ en 2016. En raison de taux inchangés ou évoluant peu, l'augmentation du produit des impôts locaux est liée à l'évolution des bases fiscales.

**Tableau n° 6 : Détail des ressources fiscales**

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Impôts locaux nets des restitutions</i>	15 051 543	15 131 451	15 687 012	15 813 762	16 106 004	1,7%
<i>+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des versements)</i>	2 201 261	1 509 178	981 732	1 028 948	704 444	-24,8%
<i>+ Taxes sur activités industrielles</i>	637 329	654 423	611 703	612 341	561 755	-3,1%
<i>+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO, fiscalité spécifique d'outre-mer)</i>	-59 940	793 138	1 025 412	1 191 889	1 179 176	
<b>= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</b>	<b>17 830 192</b>	<b>18 088 190</b>	<b>18 305 859</b>	<b>18 646 939</b>	<b>18 551 379</b>	<b>1,0%</b>

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La taxe de séjour, dont le produit était de 828 K€ en 2016, est perçue à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 par la CAGD en raison du transfert, à cette dernière, de la compétence tourisme.

Le montant de la fiscalité reversée à la ville par la CAGD a régulièrement baissé entre 2016 et 2020 : il s'élève à 4,8 M€ en 2020 contre 6,3 M€ en 2016. L'attribution de compensation, qui représente en 2020 près de 80 % de la fiscalité reversée, correspond à l'apport de la commune des produits issus de fiscalité économique, minoré des coûts des charges transférées à la CAGD. L'attribution de compensation a diminué en raison des transferts de compétences à l'échelon intercommunal, en particulier le transfert de la compétence voirie.

Les deux autres flux financiers en provenance de la communauté d'agglomération sont la dotation de solidarité communautaire, dont le volume, autour de 800 K€, est resté stable, et le fonds de péréquation et de solidarité, qui est diminué, de 274 K€ en 2016 à 210 K€ en 2020.

Tableau n° 7 : Fiscalité reversée

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	5 199 051	4 373 626	4 086 923	3 912 506	3 829 842	-7,4%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	795 733	790 813	790 115	793 518	796 938	0,0%
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	5 994 784	5 164 439	4 877 038	4 706 024	4 626 780	-6,3%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	274 680	198 395	205 535	204 045	210 112	-6,5%
<b>= Fiscalité reversée</b>	<b>6 269 464</b>	<b>5 362 834</b>	<b>5 082 573</b>	<b>4 910 069</b>	<b>4 836 892</b>	<b>-6,3%</b>

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

### 5.4.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation regroupent tous les produits issus des prestations offertes par la commune, comme les droits de stationnement.

Tableau n° 8 : Produits de gestion courante

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis	0	0	0	0	425 197	
+ Domaine	142 737	146 208	556 619	610 196	486 969	35,9%
+ Travaux, études et prestations de services	846 187	821 003	812 724	865 408	573 135	-9,3%
+ Mise à disposition de personnel facturée	580 006	532 387	665 703	698 931	227 898	-20,8%
+ Remboursement de frais	94 780	103 781	111 169	111 716	212 427	22,4%
<b>= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</b>	<b>1 663 710</b>	<b>1 603 380</b>	<b>2 146 216</b>	<b>2 286 250</b>	<b>1 925 627</b>	<b>3,7%</b>
+ Revenus locatifs et redevances hors délégation de service public	312 886	281 280	273 728	242 698	231 580	-7,2%
<b>= Autres produits de gestion courante (b)</b>	<b>312 886</b>	<b>281 280</b>	<b>273 728</b>	<b>242 698</b>	<b>231 580</b>	<b>-7,2%</b>
<b>= Ressources d'exploitation (a+b)</b>	<b>1 976 595</b>	<b>1 884 660</b>	<b>2 419 944</b>	<b>2 528 948</b>	<b>2 157 206</b>	<b>2,2%</b>

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

Les produits du domaine sont principalement des redevances liées au stationnement en surface. L'augmentation de ce poste à compter de 2018 est liée à la réforme des contraventions de stationnement : des droits de stationnement qui étaient auparavant comptabilisés comme recettes fiscales sont désormais considérés comme des produits du domaine.

Comme cela sera vu dans la suite du rapport, ces ressources ont été impactées par la crise sanitaire. C'est ainsi que le poste « mise à disposition de personnel facturée », n'a pas encaissé, à

la différence des années précédentes, de recettes en provenance du budget annexe de la régie des Fêtes en raison de l'annulation de la fêria de Dax. La baisse des ressources d'exploitation en 2020 aurait été encore plus importante si la ville n'avait pas bénéficié du produit de la vente à la communauté d'agglomération des stocks liés à la gestion de l'eau et de l'assainissement par la ville (425 K€) avant le transfert de cette compétence à l'échelon intercommunal.

#### 5.4.4 Les ressources institutionnelles

De 2016 à 2020, les ressources institutionnelles sont globalement restées stables, autour de 5,7 M€. La dotation globale de fonctionnement (DGF), versée par l'Etat, représente la plus grande part de ces recettes. Elle s'élève à 3,9 M€ en 2020, soit 69 % du total de ces ressources. La baisse de la DGF entre 2016 (4,2 M€) et 2017 (3,9 M€) a entraîné pour la commune une perte de recettes de plus de 300 K€. Le montant de la DGF n'a ensuite quasiment pas varié depuis.

Tableau n° 9 : Ressources institutionnelles

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Dotation Globale de Fonctionnement</i>	<b>4 233 086</b>	<b>3 877 928</b>	<b>3 936 844</b>	<b>3 961 282</b>	<b>3 940 301</b>	<b>-1,8%</b>
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	3 617 434	3 168 611	3 159 701	3 120 081	3 050 747	-4,2%
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	615 652	709 317	777 143	841 201	889 554	9,6%
<i>Autres dotations</i>	<b>5 616</b>	<b>5 616</b>	<b>2 808</b>	<b>2 808</b>	<b>0</b>	<b>-100,0%</b>
<i>FCTVA</i>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6 485</b>	<b>11 426</b>	<b>5 871</b>	
<i>Participations</i>	<b>931 431</b>	<b>1 127 091</b>	<b>837 501</b>	<b>1 075 606</b>	<b>901 660</b>	<b>-0,8%</b>
<i>Dont Etat</i>	307 456	366 171	225 899	269 012	291 734	-1,3%
<i>Dont régions</i>	14 000	17 000	17 000	47 000	27 900	18,8%
<i>Dont départements</i>	83 250	67 012	69 511	76 636	50 745	-11,6%
<i>Dont groupements</i>	105 915	105 961	115 498	136 857	79 949	-6,8%
<i>Dont autres</i>	420 810	570 945	409 592	546 100	451 332	1,8%
<i>Autres attributions et participations</i>	<b>625 802</b>	<b>770 359</b>	<b>805 175</b>	<b>839 875</b>	<b>868 135</b>	<b>8,5%</b>
<i>Dont compensation et péréquation</i>	563 109	710 430	736 867	771 554	792 368	8,9%
<i>Dont autres</i>	62 694	59 929	68 308	68 322	75 767	4,8%
<b>= Ressources institutionnelles (dotations et participations)</b>	<b>5 795 936</b>	<b>5 780 994</b>	<b>5 588 812</b>	<b>5 890 997</b>	<b>5 715 966</b>	<b>-0,3%</b>

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

La ressource institutionnelle qui progresse le plus fortement au cours de la période (8,9 %) est la compensation au titre des exonérations de la taxe d'habitation en raison d'une modification

des règles applicables aux contribuables vivant seuls avec des enfants à charge et aux personnes de plus de 60 ans.

## **5.5 Evolution des dépenses de fonctionnement**

### **5.5.1 Vue d'ensemble**

Les charges de gestion peuvent être divisées en quatre grandes catégories : les charges à caractère général, les charges de personnel, les subventions de fonctionnement et les autres charges de gestion.

### **5.5.2 Les charges à caractère général**

La progression des charges à caractère général est nette entre 2016 (6,8 M€) et 2019 (7,2 M€), représentant un volume annuel de dépenses supplémentaires d'environ 400 K€. Le poste « *honoraires, études et recherches* » a fortement augmenté entre 2017 et 2018 du fait, notamment, de l'accord-cadre conclu pour l'exploitation du stationnement payant. Le poste « *remboursements de frais* », a, quant-à-lui, progressé de près de 100 K€ entre 2016 et 2019 en raison de prestations de services dans le domaine de la voirie, facturées à la ville par la communauté d'agglomération à la suite du transfert de la compétence voirie à l'échelon intercommunal.

Tableau n° 10 : Charges à caractère général

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Charges à caractère général</b>	<b>6 793 373</b>	<b>6 687 417</b>	<b>6 993 167</b>	<b>7 215 554</b>	<b>6 387 848</b>
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager</i>	3 568 090	3 409 223	3 367 843	3 362 112	3 352 772
<i>Dont crédit-bail</i>	0	0	37 292	60 318	68 356
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	536 291	551 616	548 287	521 012	511 284
<i>Dont entretien et réparations</i>	666 777	675 894	615 415	620 431	620 894
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	296 182	274 519	126 340	200 224	139 726
<i>Dont autres services extérieurs</i>	195 799	194 827	207 863	307 531	251 050
<i>Dont remboursements de frais</i>	388 476	391 560	481 856	480 988	263 793
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	241 542	272 749	276 157	289 839	278 178
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	140 911	116 891	462 164	530 718	522 574
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	363 999	372 152	405 844	343 787	265 602
<i>Dont transports collectifs</i>	109 633	111 998	108 658	120 687	47 217
<i>Dont déplacements et missions</i>	46 293	51 394	83 429	80 130	36 478
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	137 877	148 519	136 064	134 164	113 245
<i>Dont impôts et taxes</i>	101 503	116 075	135 957	163 614	171 569
<i>Dont transferts de charges</i>	0	0	0	0	254 891

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

Les charges à caractère général ont notablement baissé de 11,5 % entre 2019 et 2020 en raison de la crise sanitaire (cf. suite du rapport).

### 5.5.3 Les charges de personnel

Le niveau des dépenses de personnel est resté stable, ne baissant que très légèrement en 2020 : 16 085 K€ en 2016 et 16 033 K€ en 2020.

Tableau n° 11 : Charges de personnel

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Rémunération principale</i>	7 795 363	7 515 726	7 964 479	7 767 747	7 944 505
+ <i>Régime indemnitaire voté par l'assemblée</i>	1 972 624	1 830 466	1 543 915	2 045 416	2 004 756
+ <i>Autres indemnités</i>	154 993	149 612	127 356	146 033	152 039
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>9 922 979</b>	<b>9 495 804</b>	<b>9 635 750</b>	<b>9 959 196</b>	<b>10 101 300</b>
<i>Nombre d'agents titulaires</i>	340	339	344	348	341
<i>Rémunération moyenne titulaires</i>	29 185	28 011	28 011	28 618	29 623
<b>Rémunérations du personnel non titulaire (b)</b>	<b>947 138</b>	<b>1 076 044</b>	<b>1 203 085</b>	<b>1 199 406</b>	<b>974 688</b>
<i>Nombre d'agents non titulaires</i>	37	28	50	48	40
<i>Rémunération moyenne non titulaires</i>	25 598	38 430	24 062	24 988	24 367
<b>Autres rémunérations (c) apprentis, emplois avenir</b>	<b>272 707</b>	<b>250 656</b>	<b>135 520</b>	<b>148 698</b>	<b>120 214</b>
- <i>Atténuations de charges</i>	38 146	42 078	35 190	62 597	88 613
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>11 104 679</b>	<b>10 780 426</b>	<b>10 939 166</b>	<b>11 244 702</b>	<b>11 107 589</b>
+ <i>Charges sociales</i>	4 405 199	4 313 374	4 280 061	4 349 968	4 330 001
+ <i>Impôts et taxes sur rémunérations</i>	227 698	226 070	227 758	231 093	217 741
+ <i>Autres charges de personnel</i>	321 132	300 866	287 540	312 578	307 824
+ <i>Charges de personnel externe</i>	26 876	31 967	29 805	39 052	70 159
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>16 085 584</b>	<b>15 652 703</b>	<b>15 764 330</b>	<b>16 177 393</b>	<b>16 033 314</b>
- <i>Remboursement de personnel mis à disposition</i>	580 006	532 387	665 703	698 931	227 898
<b>= Charges totales de personnel nettes</b>	<b>15 505 578</b>	<b>15 120 316</b>	<b>15 098 627</b>	<b>15 478 462</b>	<b>15 805 416</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	48,3%	48,3%	47,8%	48,1%	50,2%

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

#### 5.5.4 Les autres charges de gestion courante, les subventions de fonctionnement et les charges exceptionnelles

Les « autres charges de gestion courante » sont restées stables au cours de la période. Elles s'élèvent, en 2020, à 1,7 M€, dont un peu moins de la moitié au titre de la contribution de la ville au service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

Tableau n° 12 : Autres charges de gestion courante

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<b>Autres charges de gestion</b>	<b>1 695 248</b>	<b>1 441 010</b>	<b>1 740 315</b>	<b>1 751 606</b>	<b>1 687 361</b>	<b>-0,1%</b>
<i>Dont contribution au service incendie</i>	777 684	776 510	765 193	777 678	782 521	0,2%
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	99 461	100 721	77 265	79 245	85 312	-3,8%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires</i>	153 359	181 801	198 218	202 033	192 025	5,8%
<i>Dont déficit des budgets annexes à caractère administratif</i>	298 000	34 000	311 602	340 600	280 000	-1,5%
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	301 673	286 836	288 530	290 933	296 338	-0,4%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	8 617	12 084	16 686	8 460	2 499	-26,6%
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	36 604	21 789	62 049	34 323	30 577	-4,4%
<b>Subventions de fonctionnement</b>	<b>2 542 895</b>	<b>2 388 685</b>	<b>2 631 466</b>	<b>2 713 446</b>	<b>2 700 329</b>	<b>1,5%</b>
<i>Dont subv. au CCAS</i>	1 714 212	1 564 342	1 766 069	1 805 734	1 900 000	2,6%
<i>Dont subventions autres établissements publics</i>	22 554	22 288	75 937	23 125	23 414	0,9%
<i>Dont subventions. aux personnes de droit privé</i>	806 129	802 056	789 460	884 587	776 915	-0,9%
<b>+/- Autres produits et charges exceptionnels réels</b>	<b>265 643</b>	<b>250 064</b>	<b>627 638</b>	<b>-193 294</b>	<b>-1 061 270</b>	
<i>Dont titres annulés (-)</i>	5 262	11 745	19 855	16 729	2 333	-18,4%
<i>Dont mandats annulés (+)</i>	3 412	19 711	22 218	6 112	85 731	123,9%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le poste « déficit des budgets annexes » enregistre les subventions versées par le budget principal à ces budgets. Si les déficits pris en charge en 2016 (298 000 €) et 2017 (34 000 €) concernent le BA des activités assujetties à la TVA, ceux des années 2018 à 2020 sont relatifs au budget de la régie des Fêtes.

Les subventions de fonctionnement ont progressé de près de 160 K€ et s'établissent à 2 700 K€ en 2020. La subvention versée au centre communal d'action sociale (CCAS) a augmenté d'environ 190 K€ au cours de la période et le montant annuel des subventions de fonctionnement allouées aux associations « loi 1901 » a baissé de 30 K€ entre 2016 et 2019, expliquant cette hausse globale.

Enfin, le montant élevé du déficit du résultat exceptionnel, en 2020, est dû au reversement, d'un montant de près de 1,5 M€, à la CAGD de la part lui revenant sur les budgets transférés de l'eau et de l'assainissement<sup>5</sup>. Ces montants sont conformes à la convention du 8 décembre 2020 conclue entre Dax et la communauté d'agglomération.

<sup>5</sup> Eau potable investissement (217 K€) et fonctionnement (363 K€) ; assainissement fonctionnement (123 K€) et investissement (787 K€).

Tableau n° 13 : Détail des charges et des produits exceptionnels – en €

<i>Intitulé</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Intérêts moratoires et pénalités sur marchés</i>					3 833
<i>Bourses et prix</i>	3 063	3 255	5 415	7 994	520
<i>Autres charges exceptionnelles sur opérations de gestion</i>	682			27 452	
<i>Titres annulés</i>	5 262	11 745	19 855	16 729	2 333
<i>Valeurs comptables des immobilisations cédées</i>	427 896	83 110	54 053	44 184	543 555
<i>Différences sur réalisations (moins-value de cession)</i>	787 952	74 476	31 571	9 182	
<i>Autres charges exceptionnelles</i>	10 281	180 760	29 633	189 723	1 532 314
<b><i>TOTAL des charges</i></b>	<b>1 235 134</b>	<b>353 346</b>	<b>140 527</b>	<b>295 265</b>	<b>2 082 555</b>
<i>Dédits et pénalités perçus</i>		6 000	1 068	10 326	
<i>Libéralités reçues</i>		200			
<i>Recouvrement sur créances admises en non-valeur</i>			180	1 779	2 042
<i>Autres produits exceptionnels sur opérations de gestion</i>	281 450	419 795	643 701	30 387	137 790
<i>Mandats annulés</i>	3 412	19 711	22 218	6 112	85 731
<i>Produits des cessions d'immobilisations</i>	1 158 375	153 676	39 396	44 200	496 421
<i>Différences sur réalisations (plus-value de cession)</i>	57 473	3 909	46 227	9 166	47 134
<i>Produits exceptionnels divers</i>	67	117	15 375	1	252 167
<b><i>Total des produits</i></b>	<b>1 500 777</b>	<b>603 410</b>	<b>768 165</b>	<b>101 971</b>	<b>1 021 285</b>
<b><i>Résultat exceptionnel</i></b>	<b>265 643</b>	<b>250 064</b>	<b>627 638</b>	<b>-193 294</b>	<b>- 1 061 270</b>

Sources : balance générale des comptes

## 5.6 Le financement des dépenses d'équipement et l'endettement de la commune

Un constat s'impose : la dette de la commune de Dax apparaît difficilement soutenable. En effet, le montant de la dette par habitant s'élève, en 2019, dernier chiffre connu, à plus du double de la moyenne des communes de la strate, soit 2 345 € contre 1 032 €.

L'encours de la dette du budget principal a diminué entre 2016 et 2018 avant de remonter en 2019 puis de diminuer très légèrement en 2020<sup>6</sup>. Si l'on déduit de l'encours de la dette le fonds de soutien aux emprunts à risques, comme le fait la commune dans ses documents de présentation budgétaire, l'évolution de l'encours est un peu modifiée, soit - 4,6 % au lieu de - 6 % sans ce retraitement communal<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Son évolution au cours de la période est la suivante : 54,5 M€ en 2016, 51,4 M€ en 2017, 48,3 M€ en 2018, 51,3 M€ en 2019 et 51,2 M€ en 2020.

<sup>7</sup> 52 M€ en 2016, 49,3 M€ en 2017, 46,6 M€ en 2018, 49,4 M€ en 2019 et 49,6 M€ en 2020.

La capacité de désendettement, qui mesure le rapport entre la dette et la CAF brute, est passée de 13,2 années en 2016 à 16,3 années en 2020, signifiant que Dax mettrait, théoriquement, si l'ensemble de ses ressources issues de l'exploitation y était consacré, 16,3 années à rembourser sa dette. Cette capacité de désendettement s'élève même à 22 ans en 2020 si l'on prend en compte les opérations de renégociation de la dette pour le calcul de la CAF brute.

**Tableau n° 14 : Tableau de synthèse de l'endettement du budget principal**

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Encours de dette du budget principal</i>	54 466 489	51 367 417	48 308 219	51 328 377	51 163 138
<i>CAF brute du budget principal</i>	4 133 675	4 106 846	3 866 988	2 235 290	3 147 907
<b><i>Capacité de désendettement avant retraitements</i></b>	<b>13,2</b>	<b>12,5</b>	<b>12,5</b>	<b>23,0</b>	<b>16,3</b>
<i>Encours de dette du budget principal (fonds de soutien aux emprunts à risque déduit)</i>	52 062 449	49 306 810	46 591 047	49 417 776	49 640 710
<i>Epargne brute du budget principal retraitée pour tenir compte des opérations de renégociation de la dette</i>	4 133 675	4 106 846	3 866 987	2 870 290	2 258 017
<b><i>Capacité de désendettement après retraitements</i></b>	<b>12,6</b>	<b>12,0</b>	<b>12,0</b>	<b>17,2</b>	<b>22,0</b>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion et ville de Dax

Dans la mesure où le seuil d'alerte de la capacité de désendettement est fixé à 12 ans avec la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, la chambre régionale des comptes ne peut que mettre en garde la ville de Dax sur le grave risque que fait peser sur ses équilibres financiers le poids de son endettement.

Dans son ROD de 2011, la Chambre avait relevé que les produits dits « structurés »<sup>8</sup> représentaient, en 2009, 77 % de l'encours de la dette. Ces emprunts peuvent conduire à des montants de remboursement très élevés. La classification « Gissler » permet de ranger les produits structurés selon une matrice à double entrée : un chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et une lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. La dette de la ville de Dax est, aujourd'hui, largement sécurisée. En effet, 93,82 % de l'encours est en risque A1, le niveau minimal de risque, et 6,18 % en B1. Le risque présenté par les trois emprunts classés en B1 est, en l'état actuel de la conjoncture économique, très limité.

Afin de poursuivre la sécurisation de sa dette mais aussi de réduire le niveau des taux d'intérêt, la commune de Dax a procédé, au cours de la période sous revue, à des opérations de renégociation de sa dette, en 2016 et en 2019. Ces opérations de réaménagement des emprunts, bien que nécessaires, ont eu un coût total qui s'élève à près de 8,4 M€, ce qui est loin d'être négligeable pour une collectivité ayant une situation financière aussi fragile. En dépit de ces opérations de réaménagement de la dette, les taux d'intérêt restent élevés, soit 3,95 % contre 0,82 % en moyenne pour des communes de la taille de Dax selon l'observatoire de la société « Finance Active ». Faute d'épargne suffisante, Dax est largement contrainte de recourir à

<sup>8</sup> Les produits structurés sont des prêts qui combinent, dans un seul et même contrat, un prêt bancaire classique et un ou plusieurs dérivés, dont les intérêts sont déterminés selon l'évolution d'un indice sous-jacent non standard, par exemple un taux de change, ou sont calculés selon des formules complexes.

l'emprunt pour financer ses investissements. Une progression des dépenses d'équipement se traduit donc, mécaniquement, par un endettement accru.

**Tableau n° 15 : Le financement des investissements**

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Cumul sur les années</i>
<b>CAF brute</b>	<b>4 133 675</b>	<b>4 106 846</b>	<b>3 866 988</b>	<b>2 235 290</b>	<b>3 100 332</b>	<b>17 443 130</b>
- Annuité en capital de la dette	14 823 030	3 099 073	4 297 698	9 910 657	3 164 740	35 295 198
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>-10 689 355</b>	<b>1 007 773</b>	<b>-430 711</b>	<b>-7 675 367</b>	<b>-64 407</b>	<b>-17 852 067</b>
TLE et taxe d'aménagement	156 391	157 273	166 382	263 494	240 318	983 859
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 011 888	373 842	155 973	462 910	921 143	2 925 756
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	642 910	125 653	1 320 981	1 507 396	2 130 086	5 727 026
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	398 392	343 536	379 174	213 768	294 229	1 629 099
+ Produits de cession	1 158 375	153 676	39 396	44 200	496 421	1 892 069
+ Autres recettes	10 590	34 816	0	150	0	45 556
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>3 378 547</b>	<b>1 188 797</b>	<b>2 061 906</b>	<b>2 491 918</b>	<b>4 082 197</b>	<b>13 203 365</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>-7 310 808</b>	<b>2 196 570</b>	<b>1 631 195</b>	<b>-5 183 449</b>	<b>4 017 790</b>	<b>-4 648 702</b>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 681 973	3 139 403	6 109 550	9 014 828	6 470 737	27 416 490
- Subventions d'équipement	162 658	1 552 740	657 096	1 353 634	890 748	4 616 876
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	1 552 157	-351 293	0	-336 918	-720	863 226
- Participations et inv. financiers nets	-1 575 027	8 167	0	0	0	-1 566 860
- Charges à répartir	3 090 000	0	0	0	889 891	3 979 891
+/- Variation autres dettes et cautionnements	622 631	0	-500	0	500	622 631
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-407 936	625 250	0	0	0	217 314
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-14 253 135</b>	<b>-1 527 197</b>	<b>-5 134 951</b>	<b>-15 214 993</b>	<b>-4 233 366</b>	<b>-40 363 641</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	19 591 517	0	1 238 000	12 930 816	3 000 000	36 760 333
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	5 338 382	-1 527 197	-3 896 951	-2 284 176	-1 233 366	-3 603 308

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

La commune n'a pas réussi, au cours de la période sous revue, à amorcer un processus durable de désendettement en raison de l'augmentation de ses dépenses d'équipement à compter de 2018. Ces dernières sont passées de 2,7 M€ en 2016 à 6,5 M€ en 2020, avec un pic à 9 M€ en 2019. Les principales dépenses d'équipement du budget principal ont été : les Halles pour 6,9 M€ (2016-2020), la tribune stade BOYAU pour 5,5 M€ (2018-2020), les espaces extérieurs quartier CUYES, 3 M€ (2016-2020), la subvention pour le centre aquatique communautaire à hauteur de 1 M€ (2017-2020). Si, rapporté au nombre d'habitants, le montant des dépenses d'équipement a été inférieur à celui des communes de la strate en 2016 (207 € contre 273 €) et 2017 (226 € contre 323 €), elles deviennent équivalentes en 2018 (324 €) et nettement supérieures en 2019 (484 € contre 394 €) (source DGFIP). Dans sa réponse aux observations provisoires, la maire de la ville entre novembre 2016 et mai 2020 fait remarquer que le fort endettement de la ville de Dax est antérieur à sa prise de fonction. Elle souligne par ailleurs que les investissements réalisés, même largement financés par l'emprunt, ont été, selon elle, « majeurs pour l'économie, l'attractivité et le développement » de la commune.

Enfin, la trésorerie nette de la commune est devenue négative en 2020, en raison d'un fonds de roulement net global négatif depuis 3 ans, signe d'une aggravation de la situation financière.

**Tableau n° 16 : La trésorerie**

<i>au 31 décembre en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Fonds de roulement net global</i>	3 979 411	2 737 574	-1 159 377	-3 443 553	-1 729 898
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	365 131	-1 127 611	-1 747 346	-5 293 867	-599 033
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>3 614 281</b>	<b>3 865 185</b>	<b>587 970</b>	<b>1 850 314</b>	<b>-1 130 864</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	42,1	51,4	7,6	22,7	-14,8
<i>dont trésorerie active</i>	3 614 281	3 864 185	1 086 970	1 849 314	568 548
<i>dont trésorerie passive</i>	0	0	500 000	0	1 700 000

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Interrogée en cours d'instruction sur l'impact de la situation de trésorerie en matière de délais de paiement de ses fournisseurs, la collectivité précise que « *La situation de la trésorerie de la ville de Dax reste tendue en raison de dépenses d'investissement toujours importantes (halles de Dax...). Cependant, la mobilisation d'une ligne de trésorerie et le suivi fin de la mise en paiement des dépenses en fonction des rentrées prévisionnelles de recettes (fiscalité, dotation...) permet de maintenir un délai global de paiement nettement inférieur à la limite réglementaire de 30 jours et de limiter au strict nécessaire la mobilisation des emprunts* ». La chambre régionale des comptes prend bonne note de la volonté de la ville de maintenir un délai de paiement « *nettement inférieur à la limite réglementaire de 30 jours* » mais elle constate que ce délai moyen a augmenté. En effet, il est passé de 17,5 jours en 2019 à 21,5 jours en 2020 et à 22,9 jours au cours de la période de janvier à mai 2021. En réponse, l'ordonnateur souligne qu'en dépit de sa progression le délai moyen de paiement de la ville de Dax est inférieur à celui des communes de la même strate démographique, qui est de 25,5 jours en 2020 (rapport 2020 de l'observatoire des délais de paiement). L'ordonnateur ajoute toutefois qu'il prend note de la remarque de la chambre régionale des comptes et qu'il veillera au respect de délais raisonnables pour le règlement des fournisseurs.

## 5.7 L'impact de la crise sanitaire sur l'exercice 2020

La Chambre a procédé à une analyse de l'impact de la crise sanitaire sur les finances de la ville en 2020, le tableau ci-après en présentant le détail par postes de dépenses et de recettes.

**Tableau n° 17 : Pertes de produits et économies de charges de fonctionnement dues à la crise sanitaire**

<i>En €</i>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Coût COVID</b>
<i>Redevances d'occupation du domaine public communal</i>	79 893	38 204	-41 689
<i>Redevance de stationnement</i>	393 510	317 037	-76 473
<i>Forfait de post-stationnement</i>	121 987	113 956	-8 031
<i>Redevances et droits des services à caractère culturel</i>	319 084	188 740	-130 344
<i>Participations Département culture</i>	51 750	36 535	-15 215
<i>Redevances à caractère sportif</i>	42 905	19 165	-23 740
<i>Redevances à caractère de loisirs</i>	11 261	3 580	-7 681
<i>Redevances et droits des services à caractère social</i>	111 467	84 401	-27 066
<i>Redevances et droits des services périscolaires</i>	376 434	276 826	-99 608
<i>Participations CAGD centres de loisirs</i>	135 357	79 449	-55 908
<i>Participations CAF scolaire et périscolaire</i>	372 873	315 922	-56 950
<i>Participations Département scolaire et périscolaire</i>	19 319	12 207	-7 112
<i>Taxe sur la consommation finale d'électricité</i>	548 990	505 435	-43 555
<i>Prélèvement sur les produits des jeux</i>	745 320	475 765	-269 555
<i>Droits de place marchés aux comestibles</i>	87 283	51 411	-35 872
<i>Droits de mutation</i>	1 194 640	1 186 393	-8 247
<b><i>Pertes de produits sur le budget principal</i></b>	<b>4 614 091</b>	<b>3 707 046</b>	<b>-907 047</b>
<b><i>Pertes sur les produits du budget annexe Stationnement</i></b>	<b>450 061</b>	<b>230 514</b>	<b>-219 547</b>
<b><i>Pertes sur les produits du budget activités assujetties à la TVA</i></b>	<b>24 578</b>	<b>17 687</b>	<b>-6 891</b>
<i>Total pertes sur recettes (hors thermalisme)</i>			-1 133 485
<b><i>CHARGES</i></b>			
<i>Protocole (Cabinet)</i>	64 780	51 709	-13 071
<i>Communication</i>	262 245	215 772	-46 473
<i>Centre Social</i>	69 208	31 032	-38 176
<i>Culture (011)</i>	329 102	115 173	-213 929
<i>Manifestations</i>	47 945	20 273	-27 672
<i>Finances subvention Fêtes</i>	340 600	280 000	-60 600
<i>Jumelage</i>	11 474	72	-11 402
<i>Scolaire</i>	1 516 314	1 269 854	-246 460
<i>Charges Covid (masques/gel, matériel, etc...)</i>	0	135 927	135 927
<b><i>Gains sur les charges (hors thermalisme)</i></b>	<b>2 641 668</b>	<b>2 119 812</b>	<b>-521 856</b>
<b><i>Impact de la crise sanitaire (hors ventes de boues et d'eau thermales)</i></b>			<b>-611 629</b>
<i>CAF des boues thermales</i>	349 877	-488 312	-838 189
<i>CAF de l'eau thermale</i>	322 635	-19 423	-342 058
<b><i>Impact de la crise sanitaire (avec thermalisme)</i></b>			<b>-1 791 876</b>

Source : ville de Dax et chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Le coût global de la pandémie, tous budgets confondus, peut être estimé à près de 1,8 M€. Il se répartit ainsi selon les budgets de la commune : 385 K€ pour le budget principal et 220 K€ pour le BA du stationnement, 7 K€ pour celui des activités assujetties à la TVA et 1 180 K€ pour ceux des boues et de l'eau thermales, principal budget touché par cette crise. En effet, tous les établissements thermaux de la ville ont dû fermer à compter du 13 mars, avant de rouvrir, mais uniquement du 20 juin au 29 octobre. Les produits de la vente d'eau ont ainsi baissé de 47 %, soit 407 K€, ceux des boues de - 68 % par rapport à la moyenne 2015–2019 (- 838 K€). Les ventes d'eau ont été plus stables car elles ne dépendent pas directement du niveau d'activité : même pour une clientèle réduite, l'eau thermale doit, en effet, rester à température et donc être en quantité suffisante. A l'inverse, les achats de boues dépendent directement du nombre de curistes.

En ce qui concerne le budget principal, la crise sanitaire a généré une réduction de près de 900 K€ des produits. Celle-ci concerne aussi bien les droits de stationnement que les diverses redevances perçues par les services communaux. La baisse de recettes la plus importante est le prélèvement sur le produit des jeux. En effet, le casino de Dax a fermé ses portes entre les 17 mars et 22 juin puis à compter du 30 octobre 2020. Le prélèvement sur le produit des jeux a, de ce fait, diminué de 36 % entre 2019 et 2020. Il est toutefois à noter que cette baisse est inférieure à la diminution moyenne dans les communes touristiques et thermales relevée par le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes dans son insertion « *La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire* ». La baisse moyenne constatée par les juridictions financières se situe en effet entre 45 et 50 %. Si la pandémie a occasionné une perte de recettes, elle a aussi permis de réaliser des économies sur certains postes du budget en raison, par exemple, de la fermeture des écoles ou de l'arrêt des manifestations culturelles.

## 6 PROSPECTIVE FINANCIERE

### 6.1 L'audit demandé par la nouvelle municipalité

La nouvelle municipalité, élue en 2020, a commandé un audit rétrospectif et prospectif à un cabinet d'audit. Ce dernier a proposé plusieurs scénarios pour la période 2020-2026 :

- le scénario 1 propose un total de dépenses de fonctionnement supplémentaires de 3,2 M€ au cours de la période, prenant en compte les projets évoqués par le maire au cours de sa campagne électorale et un total de dépenses d'investissement de 21 M€, ce qui représente un montant annuel moyen d'investissement de 3 M€. Le rapport d'audit précise que ce scénario n'est pas soutenable en raison de la forte baisse de l'épargne de la collectivité car l'épargne nette serait rapidement négative et s'établirait à - 3,1 M€ en 2026. La collectivité perdrait alors le contrôle de ses finances avec une capacité de désendettement de 63 ans en 2026 ;
- le scénario 2 repose sur un total de dépenses de fonctionnement supplémentaires de 3,8 M€ au cours de la période et des dépenses d'investissement de 28,4 M€. Il dégraderait encore plus rapidement la situation financière de la collectivité.

Le cabinet de conseil propose à la ville deux scénarii alternatifs. Le « *scénario alternatif A* » propose une diminution de 2 M€ par rapport aux prévisions du scénario 1 en matière de dépenses d'investissement, soit un total de 19 M€ de 2020 à 2026, et intègre des produits de cessions à 1,2 M€ en 2021 et 1,4 M€ en 2022. Ce rapport d'audit souligne toutefois que les produits des cessions ne feraient que majorer artificiellement l'épargne brute et que la capacité de désendettement serait de près de 35 ans en 2023.

Il propose donc à la commune un « *scénario alternatif B* » qui, selon lui, permettrait de restaurer un équilibre financier à long terme avec de nombreuses hypothèses<sup>9</sup>.

La chambre régionale des comptes estime que le scénario proposé à la ville par le cabinet de conseil repose sur des hypothèses relativement optimistes, en particulier en matière de progression des recettes de fonctionnement ou des recettes réelles d'investissement. Par ailleurs, comme le précise lui-même le rapport d'audit, ce scénario alternatif B ne permet pas de dégager une épargne nette positive. Plus encore, la capacité de désendettement passe de 11 ans en 2022 à près de 19 ans en 2026, ce qui est beaucoup trop élevé pour un objectif de soutenabilité de sa dette.

## 6.2 Les marges de manœuvre en matière de dépenses

Ainsi que le souligne le rapport du cabinet de conseil, le non-remplacement systématique des agents de la commune partant à la retraite peut être une source d'économies importantes au sein des dépenses de personnel dans la mesure où près d'une centaine d'agents, soit environ un quart des effectifs, partiraient à la retraite au cours des années 2020 à 2026. Le rapport d'audit évalue à 8,9 M€ les économies générées par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Mais la faisabilité de cette politique implique une réorganisation profonde des services de la commune dans la mesure où cela entraînerait le non remplacement de 13 % du personnel.

La ville a également la possibilité de réduire les coûts liés à l'absentéisme. La chambre régionale des comptes, dans son ROD de 2016, a estimé le coût global de l'absentéisme en 2014 (tous types d'absence confondus) à 1,3 M€ annuellement. L'absentéisme pour maladie ordinaire, qui est à l'origine directe de surcoûts liés au remplacement des agents, représentait près de 50 % de ce coût global, soit 750 K€. Le ROD de 2016 recommandait à la ville de « *considérer l'absentéisme comme un enjeu important de la gestion des ressources humaines* ». Force est toutefois de constater que l'absentéisme a encore augmenté depuis le précédent contrôle. Le nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire, qui était de 4 664 en 2014, a en effet ainsi évolué au cours de la période sous revue : 5 905 en 2016 ; 5 649 en 2017 ; 6 350 en 2018 ; 6 132 en 2019 ; 4 794 en 2020. En 2020, le coût pour la ville de l'absentéisme pour maladie ordinaire peut être estimé à 770 K€. La chambre régionale des comptes invite la commune à mettre en œuvre un plan d'action afin de réduire le volume de cet absentéisme. Il est précisé en réponse que la ville s'est récemment dotée d'un nouvel outil informatique qui lui permettra de suivre au plus près l'évolution de l'absentéisme.

---

<sup>9</sup> Des dépenses d'investissement à hauteur de 19 M€ sur l'ensemble de la période, des cessions, en 2021-2022, pour 2,6 M€, des dépenses de fonctionnement supplémentaires à hauteur de 1,6 M€ sur la période mais également des économies en dépenses de fonctionnement à hauteur de 1 M€ par an, de nouvelles recettes de fonctionnement à hauteur de 200 K€ à compter de 2022 et des recettes réelles de la section d'investissement d'un montant de 5 M€ sur la période.

Tableau n° 18 : Evolution du nombre de jours d'absence par équivalents temps plein de 2016 à 2020

<i>FONCTIONNAIRES + CONTRACTUELS</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Accident du Travail</i>	374	778	1 247	1 196	792
<i>Congé Maternité</i>	597	649	413	346	568
<i>Longue Durée</i>	2 669	2 513	2 945	3 121	3 270
<i>Maladie Ordinaire</i>	5 905	5 649	6 350	6 132	4 794
<i>Maladie Professionnelle</i>	366	187	468	513	178
<i>Longue Maladie</i>	1 291	1 499	728	1 665	1 883
<i>TOTAL</i>	11 202	11 275	12 151	12 973	11 485
<i>ETP</i>	481,09	464,67	476,06	486,79	403,92
<i>Jours / ETP</i>	<b>23,28</b>	<b>24,26</b>	<b>25,52</b>	<b>26,65</b>	<b>28,43</b>

Source : ville de Dax

Le montant des subventions aux associations s'élève à environ 800 K€ par an, qui s'ajoutent aux prestations en nature offertes par la ville. Des pistes d'économies potentielles sur ce poste de dépenses peuvent être dégagées si la commune décide de prendre en compte la situation financière des associations et les résultats de leurs actions au moment de l'attribution des subventions.

A titre d'exemple, la commune a versé une subvention de 129 K€ à l'union sportive dacquoise (USD) omnisports alors que le bilan au 30 juin 2020 de cette association montre qu'elle dispose de 361 K€ de trésorerie pour 504 K€ de charges (soit 257 jours de charges). Dans sa réponse à l'extrait du rapport d'observations provisoires qui lui a été adressé, l'USD invoque plusieurs arguments pour justifier le montant élevé de ses réserves financières : l'incertitude sur le devenir du bail relatif aux locaux qu'elle occupe ; la mise en place récente de nouvelles activités sportives générant de nouvelles dépenses ; la nécessité de financer un projet d'investissement.

Enfin, il appartient à la ville de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui dispose que toute association ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. La loi prévoit également que toutes les associations qui ont reçu une subvention, doivent adresser à la commune, non seulement leurs budgets et leurs comptes, mais aussi tous documents faisant connaître les résultats de leur activité.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'il partage le point de vue de la chambre régionale des comptes sur la nécessaire prise en compte de la situation financière des associations dans le versement des subventions. Il précise par ailleurs qu'un travail sur la définition de critères objectifs pour déterminer le montant des subventions allouées aux associations est en cours depuis le début du mandat. Le maire de la ville ajoute que la présentation d'un bilan des actions menées sera désormais demandée aux associations signataires d'une convention d'objectifs.

<p><b>Recommandation n° 2 : Adopter une démarche plus évaluative dans l'octroi des subventions aux associations, notamment en tenant compte de leur situation financière.</b></p>
---

### 6.3 Les marges de manœuvre en matière de recettes

Le « potentiel fiscal » est calculé en multipliant les bases de fiscalité de la commune par les taux moyens nationaux correspondants. L'« effort fiscal » est un indicateur qui permet d'évaluer la pression fiscale exercée sur les contribuables de la commune. Il est calculé en rapportant les produits perçus par la commune au potentiel fiscal.

**Tableau n° 19 : Effort fiscal des habitants de Dax**

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Effort fiscal</i>	1,428	1,538	1,54	1,566	ND

Source : fiches DGF

Un effort fiscal égal à 1 signifie que le poids de l'impôt est comparable à celui constaté sur le reste du territoire. L'effort fiscal des habitants de la ville de Dax s'élève à près de 1,6 en 2019, ce qui signifie une pression fiscale forte. L'augmentation des impôts ne saurait donc être une solution pour équilibrer les finances de la ville. La chambre régionale des comptes prend note de l'engagement de la nouvelle municipalité de ne pas augmenter le taux des impôts locaux.

En ce qui concerne les recettes de la section d'investissement, la commune peut recourir à la cession de biens qui ne lui sont d'aucune utilité et qui génèrent des coûts d'entretien. Mais la vente d'éléments de son patrimoine ne saurait, à elle seule, être de nature à restaurer durablement les finances de la ville.

### 6.4 L'ajustement des dépenses d'investissement à la capacité d'épargne de la collectivité et à son nécessaire désendettement

La nouvelle municipalité est consciente de la gravité de la situation financière de la ville, comme le montre le fait qu'elle a souhaité pouvoir disposer d'une prospective financière pour bâtir un scénario soutenable d'évolution de ses finances au cours du mandat. Par ailleurs, le document présenté aux élus à l'appui du débat d'orientations budgétaires 2021 qualifie la situation financière de « *préoccupante* ».

Si la situation financière de la commune s'enracine dans l'histoire, comme le démontrent les ROD de la chambre régionale des comptes, il appartient à la nouvelle municipalité de faire en sorte que de « *préoccupante* », celle-ci se redresse de manière pérenne en restaurant les grands équilibres financiers.

Or, le budget 2021 prévoit un montant de dépenses d'investissement de plus de 9 M€, qui conduira à une augmentation de l'endettement de la commune et à une dégradation de sa capacité de désendettement, qui s'établirait à 27 ans à la fin de l'année 2021, pour un seuil d'alerte qui, rappelons-le, est de 12 ans.

**Tableau n° 20 : Evolution de la capacité de désendettement de la ville**

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Prév 21
<i>Encours de la dette du budget principal</i>	54 466 489	51 367 417	48 308 219	51 328 377	51 163 138	58 163 138
<i>Fonds de soutien aux emprunts à risques</i>	2 404 041	2 060 606	1 717 172	1 910 601	1 522 428	1 134 255
<i>Encours de la dette du budget principal après prise en compte du Fonds de soutien aux emprunts à risques</i>	52 062 449	49 306 810	46 591 047	49 417 776	49 640 710	57 028 883
<i>Epargne brute retraitée des opérations de renégociation de la dette</i>	4 133 675	4 106 846	3 866 987	2 870 290	2 258 017	2 100 000
<b><i>Capacité de désendettement après retraitements</i></b>	<b>12,6</b>	<b>12,0</b>	<b>12,0</b>	<b>17,2</b>	<b>22,0</b>	<b>27,2</b>

Source : balance des comptes, retraitements opérés par la direction des finances de la commune de Dax, rapport d'orientations budgétaires

Il appartient à la ville de développer la capacité d'épargne de sa section de fonctionnement. A court terme, la priorité doit être accordée au désendettement de la commune en réduisant, au cours des prochaines années, le volume de ses investissements selon un plan pluriannuel de désendettement qui pourrait être présenté au conseil municipal.

En réponse aux observations provisoires, le maire de la commune écrit : « *Je suis particulièrement préoccupé par la situation financière de la ville et son niveau d'endettement. (...) La chambre régionale des comptes rappelle que cette situation n'est pas nouvelle et que l'inscription depuis plusieurs années de la ville de Dax dans le réseau d'alerte créé par le ministère des finances doit appeler les élus à mettre en œuvre très rapidement des mesures de redressement. C'est ce que les élus de la majorité ont engagé depuis leur prise de fonction, même si la crise sanitaire a quelque peu bouleversé le fonctionnement de la collectivité depuis deux ans. Le suivi de la prospective élaborée en 2020 doit permettre de piloter le budget de la ville pour atteindre l'objectif d'une amélioration de l'épargne dégagée et d'une diminution de l'endettement, sans recourir au levier fiscal dont la chambre régionale des comptes déconseille l'utilisation en raison d'un effort fiscal déjà significatif* ».

<b>Recommandation n° 3 : Présenter un plan pluriannuel de désendettement au conseil municipal.</b>
--



Chambre régionale  
des comptes  
Nouvelle-Aquitaine



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

[www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine)



Arrivé greffe le 08/03/2022  
KSP GA 2200157 CRC

**Direction Générale des Services**

Direction des finances  
Tél.: 05 58 56 80 10  
Mail : fbarbe@dax.fr

N/Réf.: FC/FB/FB-2022-335642

Dossier suivi par : Fabrice BARBE



CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES  
D'AQUITAINE, POITOU-CHARENTES  
MONSIEUR PAUL SERRE  
3 PLACE DES GRANDS HOMMES  
CS 30059  
33064 BORDEAUX CEDEX

**Objet : RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES RELATIF AU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE DAX**

Dax, le 3 mars 2022

Monsieur le Président,

Suite à la réception du rapport d'observations définitif relatif au contrôle des comptes de la ville de Dax sur la période 2016 à aujourd'hui, je vous adresse ci-dessous les éléments de réponse que je souhaite vous apporter :

Recommandation n°1 : Formaliser le contrôle interne au moyen d'une cartographie des risques associés aux processus comptables et financiers :

La chambre reconnaît que la ville a accompli des avancées dans la formalisation des procédures comptables et financières et souligne qu'une convention partenariale a été signée avec la DGFIP.

Je prends cependant note de la demande de la Chambre de compléter ces dispositifs par une cartographie des risques en matière comptable et financière comme prévu par la convention susnommée.

Recommandation n°2 : Adopter une démarche plus évaluative dans l'octroi des subventions aux associations, notamment en tenant compte de leur situation financière :

Je partage la recommandation de la Chambre sur la nécessité d'instituer une prise en compte de la situation financière des associations dans le versement des subventions.

Un travail sur la définition de critères objectifs et leur prise en compte dans la détermination des montants alloués aux associations est en cours depuis le début du mandat.

Je précise également que pour les associations signataires d'une convention d'objectif, la présentation d'un bilan des actions menées sera demandée.

Recommandation n°3 : Présenter au conseil municipal un plan pluriannuel de désendettement de la ville :

Je suis particulièrement préoccupé par la situation financière de la ville et son niveau d'endettement.

Un audit financier et une prospective financière ont été réalisés avec le concours d'un prestataire indépendant dont les conclusions ont été rendues publiques dans le cadre d'une présentation au conseil municipal et d'une communication aux habitants.

Les conclusions de cet audit sont totalement confirmées par le rapport de la Chambre qui souligne le caractère très tendu de sa situation financière et le niveau particulièrement élevé de l'endettement dont cette équipe municipale hérite.

La Chambre rappelle que cette situation n'est pas nouvelle et que l'inscription depuis plusieurs années de la ville de Dax dans le réseau d'alerte créé par le ministère des finances doit appeler les élus à mettre en œuvre très rapidement des mesures de redressement.

C'est ce que les élus de la majorité ont engagé depuis leur prise de fonction, même si la crise sanitaire de la COVID 19 a quelque peu bouleversé le fonctionnement de la collectivité depuis deux ans.

Le suivi de la prospective élaborée en 2020 doit permettre de piloter le budget de la ville pour atteindre l'objectif d'une amélioration de l'épargne dégagée et d'une diminution de l'endettement, sans recourir au levier fiscal dont la Chambre déconseille l'utilisation en raison d'un effort fiscal déjà significatif.

Je précise à la Chambre qu'à l'occasion du vote du budget primitif 2022, le financement des investissements du budget principal sera assuré par un emprunt de 2,4 M€, alors que le remboursement en capital des emprunts prévu pour 2022 est de 3,1 M€.

C'est donc la première fois que le budget principal de la ville affiche, dès son vote initial, une baisse de l'encours de dette à hauteur de 0,7 M€, engageant ainsi le cycle de désendettement appelé de ces vœux par la Chambre.

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

*Bien à vous,*

Julien DUBOIS  
Maire de Dax  
Président du Grand Dax

