



**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine**

Bordeaux, le 21 avril 2010

Le Président,

Références à rappeler : Ph.F/ RODII 064043483

Monsieur le Maire,

Par lettre du 16 mars 2009, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder au jugement des comptes des exercices 2004 à 2007 et à l'examen de la gestion, de 2004 jusqu'à la période la plus récente, de la commune de Saint-Jean-de-Luz. A l'issue de cette vérification, un entretien s'est déroulé le 31 août 2009 avec le conseiller-rapporteur comme prévu par les articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières.

Je vous ai fait connaître par lettre du 23 octobre 2009, les observations retenues à titre provisoire par la chambre lors de sa séance du 15 octobre 2009, en vous priant d'y répondre dans le délai de deux mois. Vous avez répondu par courrier du 15 décembre 2009.

Après avoir examiné le contenu de ces réponses, la chambre a arrêté au cours de sa séance du 11 mars 2010 les observations définitives suivantes faisant l'objet du présent rapport :

Le délai légal d'un mois, imparti aux destinataires des observations définitives pour adresser leur éventuelle réponse à la chambre régionale des comptes étant expiré, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre qui porte sur :

Monsieur Peyuco DUHART
Maire de Saint-Jean-de-Luz
Hôtel de Ville
Place Louis XIV
64500 SAINT-JEAN-DE-LUZ

1) Présentation de la commune :

Passée de 13 247 habitants en 1999 à 14 074 habitants en 2009 selon le dernier recensement, la population de la commune progresse de façon mesurée, en raison probablement de sa forte densité. Composés pour plus de 37 % de pensions, ce qui constitue une forte proportion par rapport à la moyenne départementale de 29 %, les revenus moyens des ménages luziens étaient évalués en 2004 à 17 382 € par an contre 15 027 € à l'échelon national. Les emplois salariés se concentrent pour plus de 34 % d'entre eux dans les commerces et dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, ce qui met en évidence la vocation touristique de la commune et ainsi l'existence de contraintes spécifiques. Mais le secteur industriel occupe néanmoins de son côté près de 19 % des salariés résidant dans la commune.

La commune appartient à treize organismes de coopération intercommunale dont la communauté de communes du Sud du Pays Basque créée le 29 décembre 2005. L'impact de cette création est cependant limité pour la commune dans la mesure où l'essentiel des compétences transférées concerne l'eau et l'assainissement qui relevaient jusqu'alors de la responsabilité du syndicat intercommunal créé par les communes de Saint-Jean-de-Luz, de Ciboure et d'Urrugne.

2) Situation financière :

2-1) Examen préalable de la fiabilité des comptes :

Après de visibles efforts de mise en concordance de l'état de la dette à long terme et des soldes en écritures dans le compte de gestion du receveur municipal, la différence de l'encours des emprunts entre les deux documents a pu être ramenée à 7 549,61 € le 31 décembre 2007. L'exacte concordance des deux documents doit néanmoins être surveillée.

Par ailleurs, bien que l'instruction comptable M. 14 prévoie que les cessions patrimoniales ne doivent pas engendrer de résultat de fonctionnement, seule la plus ou moins-value de cession devant figurer au bilan, les écritures budgétaires de cession se révèlent déséquilibrées en 2004, 2005 et 2006. Si ce déséquilibre a pu être corrigé en 2007, les anomalies antérieures peuvent fausser l'analyse du compte de résultat comme celle du financement à long terme (fonds de roulement) si les plus ou moins-values de cessions n'ont pas modifié comme elles auraient dû le faire les capitaux propres de la commune.

L'exercice 2008 révèle de son côté que l'amortissement des subventions d'équipement versées (compte 204) a été indûment imputé au compte 6812 « dotations aux amortissements des charges de fonctionnement à répartir ». Vous précisez que cette dépense d'ordre a été correctement imputée en 2009 au compte 6811 « dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles ».

Il apparaît enfin que dans le budget annexe de la ZAC ALTURAN, la variation du stock des travaux en cours n'a pas été constatée en 2008 bien que de nouveaux travaux aient été effectués à hauteur de 1 786 686 € et que les premières ventes aient été réalisées pour un montant de 2 841 125 €. Vous indiquez que la valeur des stocks de terrains aménagés a toutefois été dûment constatée en 2009.

2-2) Analyse du compte de résultat du budget principal :

Le résultat courant non financier, produit de la différence entre les produits non financiers de gestion courante et les charges non financières de gestion courante, se révèle excédentaire de 2004 à 2007. Ce résultat s'érode cependant très nettement en passant en effet, pour la période la plus récente, de 1 848 432 € en 2005 à 509 559 € en 2008. Cette érosion s'explique par une progression plus rapide des charges de gestion courante, en particulier pendant l'exercice 2007 qui, par rapport à l'exercice précédent, affiche une progression des charges de personnel de 8 % et des charges à caractère général du chapitre 011 de 10 %. La progression globale de ces charges est toutefois enrayée à la clôture de l'exercice 2008.

Les charges de personnel progressent cependant encore de 4 % entre 2007 et 2008, ce qui s'avère nettement supérieur à la progression de 2,2 % enregistrée, en moyenne, à l'échelon national pour les communes de plus de 10 000 habitants (source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique). Vous indiquez que des erreurs ont été commises lors de la confection du tableau des effectifs et pour corriger les données transmises à la chambre pendant l'instruction, vous fournissez un décompte du nombre d'agents, en équivalents temps-plein, qui révèle une progression des effectifs limitée à 1,71 % entre 2005 et 2009. Selon vous, il y aurait plusieurs facteurs d'augmentation des charges de personnel. Tout d'abord, vous expliquez cette progression par certains transferts de compétences en provenance de l'Etat, par des recrutements dus à l'amélioration des services à la population, ou encore par l'anticipation de prochains départs à la retraite. Vous évoquez enfin d'autres facteurs d'alourdissement des charges liés à la lutte contre la précarisation de certains personnels, à la reprise de la surveillance des plages en régie directe et à la prise en charge de cotisations sociales dans le cadre d'un contrat de prévoyance collective destiné à parachever la couverture des accidents de la vie.

La progression des charges à caractère général débute quant à elle de 2005 à 2006 et s'accélère de 2006 à 2007 puisqu'elle atteint 9% pour les achats du compte 60, ce que vous imputez aux charges induites par l'entrée en service de nouveaux équipements, et 17 % pour les services extérieurs (compte 61). Des réductions de charges peuvent être observées en 2008 dans les achats et, de façon plus spécifique, dans les autres services extérieurs (compte 62) qui se signalent en effet par une réduction des prises en charge d'honoraires. Ainsi que vous l'indiquez et comme la chambre le constate elle-même plus loin, ces économies s'expliquent par l'encadrement de la commande publique. Mais le coût global des contrats de prestations de services conclus avec les entreprises (compte 611) continue de s'alourdir jusqu'en 2008. Le renchérissement de ce poste de dépense, qui a en effet progressé de plus de 50 % entre 2006 à 2008, s'explique selon vous par la démarche de qualité, entreprise par la commune spontanément ou du fait de l'apparition de nouvelles normes. Cette démarche de qualité s'est traduite notamment par le financement de prestations de contrôle et de sécurité des équipements ainsi que par l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments. La chambre observe de son côté qu'après redéfinition des compétences communautaires en matière de gestion des eaux pluviales, la commune a été conduite à prendre en charge la rémunération du fermier chargé de cette gestion. Vous indiquez que la commune s'est ainsi trouvée dans l'obligation d'inscrire au budget une dépense de 71 220 € en 2007 au titre de l'année 2006, de 71 220 € à nouveau en 2008 au titre de l'année 2007 et de 146 123 € en 2008 enfin au titre de l'année en cours. Vous précisez cependant que cette compétence a été transférée le 20 mars 2009 au syndicat intercommunal pour l'équipement et l'aménagement de Saint-Jean-de-Luz, Ciboure et Urrugne.

Dans leur globalité, les charges de gestion courante continuent de progresser plus vite en 2008 que les produits courants et l'érosion précédemment décrite du résultat courant non financier est finalement, le 31 décembre 2008, sanctionnée par l'apparition d'un résultat net comptable légèrement déficitaire, ce déficit étant très atténué par des produits exceptionnels. Une comparaison effectuée à partir des données centralisées par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique révèle que si les produits de fonctionnement s'élevaient à Saint-Jean-de-Luz à 1 526 €/par habitant en 2007 contre 1 198 € par habitant dans les communes de la même strate démographique¹, les charges courantes s'élevaient dans le même temps à 1 507 € contre 1 080 € dans les communes de même strate. Vous estimez cependant qu'en raison de sa vocation touristique et de sa fréquentation par 50 000 estivants, votre commune devrait plutôt être comparée à des communes de strate démographique plus importante. Les données statistiques du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique révèlent néanmoins pour Saint-Jean-de-Luz une progression supérieure des charges de fonctionnement par rapport aux produits de même nature, ce qui se concrétise en 2008 par un montant de charges de 1 593 € par habitant contre 1 591 € seulement par habitant pour les produits alors qu'en 2007, les produits par habitant (1 526 €) étaient encore supérieurs aux charges (1 507 €).

Aussi, même si elle admet, pour en avoir elle-même fait état en introduction, l'existence de contraintes spécifiques liées à la vocation touristique de la commune, la chambre estime cependant, aujourd'hui comme à l'issue de son précédent contrôle, que la commune doit accorder une attention particulière à l'évolution de ses charges courantes. Vous évoquez les charges de centralité financées par votre commune, considérant sur ce point que la communauté de communes est plus axée sur les projets et l'ingénierie que sur le service à la population. Vous indiquez surtout que la crise économique et financière, qui sévit selon vous depuis le deuxième trimestre de l'année 2008, a entraîné, entre 2007 et 2009, une perte de 23 % du produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation et de 35 % du prélèvement sur le produit des jeux, ce qui, selon votre estimation, pourrait se traduire par une perte totale de recette de 600 000 € sur cette période. Sans nier l'impact de cette crise, la chambre observe cependant que les produits courants non financiers, qui intègrent les impôts et taxes, se sont stabilisés au 31 décembre 2008 à 20 445 050 €, contre 20 443 773 € au 31 décembre 2007. Or dans le même temps, les dépenses non financières de gestion courante ont atteint 19 935 491 € au 31 décembre 2008 contre 19 678 050 € au 31 décembre 2007. Cette progression différenciée des charges et des produits de gestion courante réduit ainsi de plus de 250 000 € le résultat courant non financier entre 2007 et 2008, dernier compte arrêté lors du contrôle. Aux yeux de la chambre, dès lors que la commune s'est d'elle-même engagée dans des économies de gestion et puisque, par ailleurs, l'entrée en service de nouveaux équipements induit de nouvelles dépenses, cette progression plus rapide des charges de gestion courante justifie que soit maintenue la vigilance que les services ont commencé à exercer dans la conduite des achats.

Face à l'évolution défavorable du résultat courant non financier, la commune n'est toutefois pas dépourvue de marges de manœuvre fiscales sachant notamment que grâce à une progression appréciable des bases d'imposition de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties, son potentiel fiscal par habitant est passé de 824 € en 2005 à 878 € en 2008 alors que les communes de la même strate démographique s'appuyaient en moyenne en 2008 sur un potentiel fiscal de 744 € par habitant selon les données centralisées par le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique. Cette évolution

¹ Communes de 10.000 à 20.000 habitants appartenant à un organisme de regroupement recouvrant la taxe professionnelle unique.

favorable des bases d'imposition a permis à la commune de n'augmenter les taux d'imposition que de façon très mesurée, même si cette augmentation s'avère plus nette en 2008, avec une progression moyenne de l'ordre de 4,69 %. La hausse des taux d'imposition, que vous qualifiez de raisonnable, doit selon vous être corrélée au transfert de la taxe professionnelle à la communauté de communes du Sud du Pays Basque, la perte de recette subie par la commune n'étant compensée que sur la base de la situation acquise en 2005. La chambre relève en tout état de cause que vous entendez améliorer encore les méthodes rigoureuses que vous avez introduites dans la gestion des achats plutôt que de solliciter le contribuable et de mobiliser ainsi, en période de difficultés économiques, le potentiel fiscal de la commune.

2-3) La capacité d'autofinancement du budget principal :

La progression des dotations aux amortissements des immobilisations (compte 6811) et ainsi des ressources propres de la section d'investissement n'a pas permis de neutraliser les effets négatifs de la réduction du résultat net comptable sur la constitution de la capacité d'autofinancement brute, celle-ci passant en effet de 2 655 475 € en 2006 à 1 567 392 € en 2007. Le montant de cette capacité d'autofinancement brute s'avère ainsi au 31 décembre 2007 inférieur à l'annuité de la dette en capital, ce qui entraîne dès lors la disparition de la capacité d'autofinancement nette. La progression, confirmée en 2008, des dotations aux amortissements des immobilisations permet certes de dégager une légère capacité d'autofinancement nette le 31 décembre 2008 mais la situation de l'exercice 2007 constitue un signal d'alerte. Celui-ci devrait inciter la commune à veiller à contenir son endettement de manière à éviter que l'annuité en capital n'excède à nouveau dans les prochains exercices une capacité d'autofinancement brute manifestement érodée, jusqu'à présent, par l'alourdissement des charges de gestion courante. Vous indiquez que dans la mesure où, en période de difficultés économiques, le financement par des ressources exclusivement fiscales n'était pas souhaité, le recours à l'emprunt a été rendu nécessaire par la réalisation d'investissements selon vous attendus, de sorte que le service des intérêts de la dette, pour la plupart à taux fixes, a obéré la constitution de la capacité d'autofinancement brute. Vous estimez que l'introduction en 2008 de méthodes rigoureuses dans la gestion des achats n'a pas pu avoir d'effets immédiatement mesurables sur cette capacité d'autofinancement brute, en raison notamment de la réduction de certaines recettes. Vous faites état toutefois pour 2009 de l'amorce d'un désendettement et ainsi d'une évolution favorable de la capacité d'autofinancement disponible pour les investissements.

2-4) Le financement des dépenses d'investissement du budget principal :

Les dépenses d'investissement évoluent à un rythme soutenu. Les dépenses réelles d'équipement dépassent 4 millions d'euros en 2005, 5 millions en 2006, 8,5 millions en 2007 et 6 millions d'euros encore en 2008. Cette progression sensible jusqu'en 2007 crée un important besoin de financement qui, en raison de la disparition de la capacité d'autofinancement nette en 2007, n'a pu être intégralement couvert que par le recours à l'emprunt et par un prélèvement sur le fonds de roulement (excédent de capitaux par rapport aux immobilisations nettes des amortissements). Le fonds de roulement se réduit ainsi de façon sensible le 31 décembre 2007 malgré la mobilisation d'emprunts nouveaux.

2-5) Le fonds de roulement du budget principal :

Cette couverture en 2007 du besoin de financement de la section d'investissement par des prélèvements sur le fonds de roulement a ramené ce dernier à moins de 80.000 € le 31 décembre 2007. Or le bilan du budget principal enregistre à la même date un besoin en fonds de roulement supérieur à 700 000 € en majeure partie engendré par la création de la ZAC Alturan. La commune n'est donc parvenue à équilibrer son bilan à la clôture de l'exercice 2007 que grâce à un crédit de trésorerie qui s'élevait à 1 300 000 € le 31 décembre 2007.

Le fonds de roulement a pu être reconstitué et le crédit de trésorerie remboursé en 2008 alors que les premières commercialisations des terrains de la ZAC ont permis, la même année, de faire disparaître le besoin en fonds de roulement du budget principal. Mais la reconstitution des financements longs a requis la mobilisation de nouveaux emprunts malgré par ailleurs une importante plus-value de cession d'immobilisation.

L'encours de la dette à long terme a donc atteint 1 475 € par habitant en 2008 contre 1 284 € au 31 décembre 2007 sachant que les communes de la même strate démographique affichent de leur côté un encours de dette de 931 € par habitant en 2007 et de 951 € en 2008 selon les données centralisées par le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

2-6) Capacité de désendettement du budget principal de la commune :

Au 31 décembre 2008, l'encours de la dette à long terme représentait en définitive un peu plus de 14 fois la capacité d'autofinancement brute. En d'autres termes, la capacité de désendettement théorique de la commune s'établissait alors à 14 ans, ce qui la situait à un niveau proche du seuil d'alerte de 15 ans généralement pris en considération dans les analyses financières. Ce ratio de désendettement peut toutefois, aux yeux de la chambre, être rapidement amélioré par une augmentation de la capacité d'autofinancement brute. Sur ce point, vous indiquez que l'encours des emprunts a diminué de 1 000 000 € entre le 31 décembre 2008 et le 31 décembre 2009 et que la réduction du capital emprunté a permis de porter à 12 ans la capacité de désendettement de la commune. La chambre estime néanmoins que la commune doit continuer à se montrer vigilante.

2-7) Vue d'ensemble de la situation financière du budget principal :

Le rythme soutenu des dépenses réelles d'équipement a créé dans la section d'investissement du budget principal d'importants besoins de financement qui ont été comblés par un prélèvement significatif sur le fonds de roulement puis, nécessairement, par la mobilisation de nouveaux emprunts dont l'encours est toutefois, selon vos dernières indications, en voie de réduction.

Vous avez à plusieurs reprises manifesté l'intention de ne recourir que de façon limitée aux recettes fiscales. L'entrée en service des équipements réalisés dans le cadre des investissements consentis aux cours d'une période récente a toutefois induit de nouvelles charges de gestion courante. Dans ce contexte, la chambre continue à penser qu'une intervention résolue, comme celle que vous avez commencé à mettre en œuvre, en faveur des économies de gestion courante et ainsi du résultat net comptable permettrait d'affecter des excédents à la section d'investissement tout en confortant l'équilibre structurel de la section de fonctionnement. Celle-ci s'avère en effet au 31 décembre 2008, comme à l'issue du précédent contrôle de la chambre, affectée par l'alourdissement des achats et de la commande de services. C'est la conséquence budgétaire de la réponse aux besoins de la commune qui peuvent être dictés par l'amélioration des services à la population, imposés par l'émergence de nouvelles normes, ou amplifiés par sa vocation touristique.

3) Achats et commande de services :

Compte tenu de la progression des charges de gestion courante dans le compte de résultat, la chambre a en premier lieu examiné l'organisation de la commande publique au sein de la commune. Elle s'est ensuite intéressée aux contrats de prestations de services conclus avec les entreprises (compte 611) ainsi qu'aux achats enregistrés au compte 60.

3-1) Organisation de la commande publique au sein de la commune :

La chambre s'est attachée à examiner de façon connexe les outils et l'organisation de la commande publique. Elle a pu constater sur le premier point que la commune dispose d'un progiciel lui permettant d'accéder à une base de données juridiques régulièrement mise à jour et qu'elle gère de façon numérisée et semi-automatisée la confection des pièces constitutives des marchés, l'intervention humaine permettant d'adapter certaines de ces pièces, telles que les cahiers des clauses administratives particulières, aux spécificités du marché à conclure.

La chambre relève de façon parallèle le renforcement de l'organisation de la commande publique, celle-ci étant en effet passée d'un domaine d'intervention spécialement investi par le directeur des moyens généraux, des finances et de la commande publique à la mise en place d'une cellule gérée sous son autorité. Selon vos indications, cette cellule devait bénéficier du concours d'un agent supplémentaire le 1^{er} janvier 2010. La chambre note par ailleurs avec intérêt que l'effort de sensibilisation des services acheteurs aux règles de la commande publique s'est traduite par l'élaboration d'un guide de l'achat public avec le concours des services de la direction départementale, devenue unité départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Ce guide a in fine été adopté et validé par le conseil municipal le 20 mars 2009.

3-2) La commande de prestations de services :

3-2-1) Définition et gestion du besoin par la commune :

Aux termes de l'article 5 du code des marchés publics, la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision par l'acheteur public avant tout appel à la concurrence.

La chambre n'a pas relevé d'éléments mettant en lumière une définition défectueuse du besoin à satisfaire dans le secteur des services. Elle observe cependant que par deux fois en 2007, la commune a insuffisamment anticipé le renouvellement de marchés préexistants et arrivant à leur terme. Il en a été ainsi du tri et de la valorisation des déchets des plages, un arrêté de l'ordonnateur en date du 30 juillet 2007 validant, par délégation du conseil municipal, la conclusion d'un contrat couvrant une période débutant dès le 1^{er} janvier 2007. Les prestations de services du début d'année 2007 n'ont ainsi pu être mises en paiement par le comptable que le 17 août 2007. Il en a été de même, mais dans une moindre mesure, de la maintenance des horodateurs, un arrêté de l'ordonnateur du 12 février 2007 validant cette fois-ci la signature d'un contrat couvrant les mois de novembre et de décembre 2006 ainsi que le mois de janvier 2007. Les prestations de service correspondantes ont, dans ce second cas, été payées le 27 février 2007.

3-2-2) Mesures de publicité préalable prises par la commune dans le cadre des marchés pouvant relever d'une procédure adaptée :

La chambre a effectué un contrôle consistant à examiner les mesures de publicité prises par la commune pour deux prestations de services pouvant relever des procédures adaptées prévues par le code des marchés publics.

La première de ces deux prestations de services a retenu son attention. Cette prestation de services concerne l'entretien de l'environnement confié à une association moyennant, en 2007, une dépense de 32 490,75 €HT. La commune a fourni une délibération datée du 27 mai 2005 dans laquelle le conseil municipal précise d'une part que le prestataire de services est une association d'insertion par l'environnement et d'autre part que les articles 14 et 30 du code des marchés publics permettent à une collectivité souhaitant promouvoir l'emploi des personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, de définir dans le cahier des charges des conditions particulières d'exécution du marché et de recourir à des marchés de services, de qualification et d'insertion professionnelle. Une directive n° 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil de l'union européenne en date du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés autorise la prise en compte de considérations d'ordre social dans les marchés publics. Mais aux termes de cette directive, les conditions d'exécution d'un marché comportant de telles considérations ne sont admissibles qu'autant « qu'elles ne soient pas directement ou indirectement discriminatoires et qu'elles soient annoncées dans l'avis de marché ou dans le cahier des charges ».

L'article 14 du code des marchés publics applicable au moment des faits (décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004) indiquait ainsi de façon explicite que les conditions d'exécution du marché ne devaient pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels. Dans le code des marchés publics actuellement en vigueur, l'article 14 indique de surcroît que les conditions d'exécution d'un marché de ce type doivent être indiquées dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de consultation, ce qui confirme que ces marchés doivent faire l'objet d'une publicité préalable. La chambre constate cependant que dans sa délibération du 27 mai 2005, le conseil municipal n'indique pas comment doit être organisée cette publicité bien qu'au moment des faits comme aujourd'hui, les « services de voirie et d'enlèvement des ordures, services d'assainissement et services analogues » cités à l'article 29-16° du code des marchés publics doivent être soumis à l'ensemble des règles fixées par ce code. Cela inclut donc bien la publicité préalable actuellement toujours nécessaire pour la conclusion d'un marché d'un montant égal ou supérieur à 4 000 €HT (décision du Conseil d'Etat n° 329100 du 10 février 2010 annulant le décret n° 2008-1356 du 19 décembre 2008 rehaussant à 20 000 €HT le seuil de publicité préalable prévu par l'article 28 du code des marchés publics). Vous indiquez que la commune tiendra compte de l'observation de la chambre et vous précisez que le cahier des charges relatif à ce type de prestation de services insistera sur les critères sociaux et environnementaux, qui relèvent d'un choix politique que vous qualifiez de fort, tout en permettant à chaque prestataire de services potentiel d'y répondre en parfaite égalité de traitement.

Vous indiquez en outre que vous avez eu aussi à vous interroger sur le cas des marchés réservés par l'article 15 du code des marchés publics à des entreprises adaptées ou à établissements et services d'aide par le travail. Cet article du code prévoit également que la conclusion de marchés de ce type est précédée d'un avis d'appel public à la concurrence. En pareil cas, l'avis doit toutefois mentionner les dispositions de l'article 15 du code des marchés publics autorisant le pouvoir adjudicateur à réserver le marché aux entreprises ou établissements employant une majorité de travailleurs handicapés et qui ne peuvent, de ce fait, exercer une activité professionnelle dans des conditions normales.

3-2-3) Economies d'échelle potentielles :

La création récente de la communauté de communes du Sud du Pays Basque peut théoriquement permettre de réaliser des économies d'échelle grâce à une mutualisation des services. Selon l'association des communautés de France, 40 % des communautés de communes étaient engagées en 2005 dans un tel processus de mutualisation (source : Agenda 2015 de l'intercommunalité). Ce système d'entraide reste toutefois, en l'état actuel de la législation, lié au transfert de compétences d'intérêt communautaire variées de façon à ce qu'une mutualisation de moyens entre l'établissement public de coopération intercommunale et la commune puisse être mise en place dans un domaine d'intervention similaire. L'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie du service chargé de sa mise en œuvre. L'article L. 5214-16-1 du code général des collectivités territoriales autorise par ailleurs les communautés de communes et leurs communes membres à conclure des conventions par lesquelles l'une d'elles confie à l'autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions. Des économies d'échelle pourraient également être recherchées par la commune par une meilleure articulation avec les autres organismes de coopération intercommunale auxquels elle appartient, soit directement, soit par l'intermédiaire de la communauté de communes du Sud du Pays Basque. Un tel rapprochement pourrait être

entrepris pour l'enlèvement des déchets des plages (166 060 € TTC en 2007). Ce rapprochement a déjà été entrepris pour l'enlèvement d'autres déchets (47 463 € TTC en 2007). La chambre estime qu'il pourrait être utilement poursuivi. Vous indiquez que la commune assure directement des services attendus par la population du bassin de vie. Vous ajoutez que vous avez par conséquent l'intention d'interpeler les présidents des syndicats mixtes et des autres structures de coopération intercommunale pour leur demander d'assurer pour la commune la totalité des services relevant de leurs compétences. Vous souhaitez en outre que ces services soient rendus dans des conditions de fréquence et de qualité compatibles avec les attentes des usagers ainsi que d'une station touristique classée.

La chambre observe qu'en tout état de cause, la commune ne peut continuer, en droit, à collecter les déchets verts, assimilés à des déchets ménagers, alors qu'elle a transféré à un syndicat mixte la collecte des ordures ménagères. L'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales indique en effet qu'une commune peut transférer à un établissement public de coopération intercommunale soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport. Dans une analyse des modes de financement du service d'élimination des déchets ménagers, la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur a précisé que « quelle que soit la répartition des tâches, aucune des opérations qui entrent dans la mission de collecte ou la mission de traitement ne peut être exercée séparément »². En d'autres termes, il n'est possible ni à une commune ni à un établissement public de coopération intercommunale d'exercer une partie de la mission de collecte ou une partie de la mission de traitement des déchets ménagers et assimilés. La collecte de l'ensemble des déchets ménagers et assimilés, ce qui inclut les déchets verts, doit donc être exclusivement assurée par le syndicat mixte auquel la commune a transféré cette compétence.

3-2-4) Négociation des prix par la commune :

L'article 28 du code des marchés publics indique que, dans les marchés relevant d'une procédure adaptée, le pouvoir adjudicateur peut négocier avec les candidats ayant présenté une offre. Cet article précise que la négociation en question peut porter sur tous les éléments de l'offre et notamment sur le prix. La chambre appelle donc l'attention de la commune sur les économies que peut procurer une telle négociation. Vous indiquez que, prévue par le guide interne de la commande publique approuvé par le conseil municipal le 20 mars 2009, la négociation est toujours recherchée par la cellule en charge de la gestion des marchés publics. Vous ajoutez cependant que des fiches d'aide à la négociation seront rédigées à l'intention des services.

3-3) Appréciation d'ensemble :

Le contrôle de la chambre n'a pu appréhender les progrès que l'organisation de la commande publique au sein de la commune aurait d'ores et déjà permis d'obtenir en 2009 dans le secteur des achats et des commandes de prestations de services. La chambre relève néanmoins que, dès l'année 2008, des progrès notables ont été réalisés s'agissant des

² DGCL, « les modes de financement du service d'élimination des déchets ménagers », fiche n°226, 12 septembre 2006.

fournitures de petit équipement imputées au compte 60632, en baisse de 15 % par rapport au montant de ce compte au 31 décembre 2007, ainsi que pour les fournitures de voirie imputées au compte 60633, en baisse de 20 %, cette fois-ci, par rapport aux dépenses prises en charge à la clôture de l'exercice 2007. La commune indique que des économies sont plus difficiles à dégager dans le secteur des prestations de services en raison notamment du renforcement des normes de contrôle qui s'imposent à elle, en particulier, du fait de sa vocation touristique. La chambre observera néanmoins avec intérêt la traduction dans les prochains comptes des réductions de charges de gestion courante que permettent d'espérer la nouvelle organisation de la commande publique.

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

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

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

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise au Préfet et à l'Administratrice Générale des Finances Publiques, Directrice départementale des Finances Publiques des Pyrénées-Atlantiques en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières

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

Bernard GIREL
Conseiller maître
à la Cour des comptes