



Le président
GD180528

Bordeaux, le 20 août 2018

à

Dossier suivi par :
Nathalie DOUBLET, Greffière de la 3^{ème} section
T. 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr
Contrôle n° 2017-0092

Monsieur le maire de la commune d'Oloron Sainte-Marie

Place Georges Clémenceau – BP 138
64404 OLORON SAINTE-MARIE CEDEX

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au
contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Oloron
Sainte-Marie

P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Oloron Sainte-Marie depuis l'exercice 2012 jusqu'à la période la plus récente ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que *« dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes »*.

Il retient ensuite que *« ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 »*.

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE D'OLORON SAINTE-MARIE
(Département des Pyrénées-Atlantiques)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 13 juin 2018

SOMMAIRE

LA SYNTHESE GENERALE DU RAPPORT	4
LES RECOMMANDATIONS ET LES RAPPELS D'OBLIGATIONS JURIDIQUES	10
LA PROCEDURE	12
LES OBSERVATIONS DEFINITIVES.....	13
1. LES MODALITES D'EXERCICE DES COMPETENCES	15
1.1. Présentation synthétique générale	15
1.2. Les compétences transférées.....	15
1.3. Les services publics dotés de l'autonomie financière	17
1.4. Les services et équipements publics dont la gestion est confiée à des tiers	17
1.4.1. Les délégations de services publics	17
1.4.2. La cession du camping municipal.....	17
1.5. Les liens avec des associations.....	18
2. LES MODALITES D'ADMINISTRATION	20
2.1. Les délégations de pouvoir consenties par l'organe délibérant	20
2.2. Les délégations de fonctions consenties par l'exécutif	20
2.3. Les indemnités versées aux élus.....	20
2.4. Les délégations de signature consenties par l'organe exécutif à des responsables administratifs	21
2.5. La prévention des conflits d'intérêts et des situations de conseiller intéressé	22
3. LES DEPLACEMENTS, MISSIONS ET FRAIS DE RESTAURATION	23
3.1. Les motifs et les axes du contrôle sur ces points.....	23
3.2. Les frais de représentation	23
3.2.1. Les frais de représentation des élus.....	23
3.2.2. Les frais de représentation des emplois de direction ou des collaborateurs de cabinet.....	24
3.3. Le remboursement des frais de déplacement et de mission	25
3.3.1. Le rappel des textes applicables	25
3.3.2. Les enjeux financiers et la méthode de contrôle	27
3.3.3. L'encadrement des frais de déplacement mis en place par le conseil municipal.....	27
3.3.4. Les constats concernant les frais de déplacement et de mission des élus.....	28
3.3.5. Les constats concernant les frais de déplacement et de mission des agents	32
3.4. Les frais de restauration pris en charge directement sur le budget communal	33
3.4.1. Les enjeux financiers et la méthode de contrôle	33
3.4.2. Les dépenses ne posant, a priori, pas de problèmes de régularité	33
3.4.3. Les irrégularités constatées pour les autres dépenses	34

3.5.	L'utilisation de véhicules mis à disposition par la commune	39
3.5.1.	Les véhicules mis à disposition des élus	39
3.5.2.	Le véhicule de fonction attribué au directeur des services	41
3.5.3.	Les véhicules de service	41
3.5.4.	L'évolution globale des dépenses de carburant	42
3.6.	Conclusions et recommandations sur cette partie	43
4.	LA TENUE DES COMPTES ET DES REGIES.....	44
4.1.	La tenue des comptes	44
4.1.1.	L'ouverture d'un compte au Trésor pour certains budgets annexes	44
4.1.2.	La production des états de l'actif	44
4.1.3.	Le transfert des immobilisations du compte 23 au compte 21	44
4.1.4.	La constatation des charges et produits constatés d'avance	45
4.1.5.	La concordance des états de la dette annexée aux comptes administratifs avec les soldes de sortie du compte de gestion	45
4.1.6.	Les annulations de titres du c/673.....	46
4.1.7.	L'organisation du recouvrement des créances	46
4.2.	Le suivi et le contrôle des régies	46
5.	L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE.....	48
5.1.	Le budget principal	48
5.1.1.	L'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement brute et le résultat de fonctionnement	48
5.1.2.	Le tableau de financement des investissements	49
5.1.3.	L'endettement et la capacité de désendettement	50
5.1.4.	La trésorerie	51
5.1.5.	La fiscalité directe perçue.....	51
5.1.6.	Les autres ressources de fonctionnement.....	52
5.1.7.	Les charges à caractère général	53
5.1.8.	Les charges de personnel	53
5.2.	Les budgets annexes eau et assainissement	54
5.3.	Les autres budgets annexes	55
5.3.1.	Le budget annexe des navettes urbaines.....	55
5.3.2.	Les budgets annexes des lotissements Légugnon et Soeix	56
6.	LA GESTION DU PERSONNEL.....	58
6.1.	Les effectifs et la gestion du personnel.....	58
6.2.	L'organisation du temps de travail, les congés et les absences	59
6.2.1.	L'aménagement et la réduction du temps de travail	59

6.2.2.	Les comptes épargne-temps.....	61
6.2.3.	Les absences pour raisons de santé et pour formation	62
6.3.	Le cadre indemnitaire	63
6.4.	L'examen de quelques situations particulières	68
6.4.1.	L'emploi fonctionnel de directeur général des services	68
6.4.2.	L'emploi fonctionnel de directeur général adjoint des services.....	70
6.4.3.	Les agents mis à disposition par la collectivité	71
6.5.	Les logements de fonction ou de service.....	71
7.	LES MARCHES PUBLICS	72
7.1.	L'organisation et la politique suivie en matière de marchés publics.....	72
7.1.1.	L'organisation du pouvoir adjudicateur.....	72
7.1.2.	La prise en compte des dimensions économiques, sociales et environnementales dans la commande publique	75
7.2.	Les procédures générales établies pour la commande publique	76
7.2.1.	La formalisation des procédures internes.....	76
7.2.2.	La définition des besoins et leur répartition par opérations ou catégories homogènes	77
7.2.3.	La computation des seuils et la réalisation de cartographies a posteriori.....	78
7.2.4.	L'organisation pour le respect des délais de paiement de la commande publique	78
7.2.5.	La gestion des contentieux en matière de commande publique	79
7.3.	Les procédures particulières pour les marchés à procédure adaptée (MAPA)	79
7.3.1.	La définition des spécifications techniques et de la forme des MAPA.....	79
7.3.2.	Les obligations de publicité pour les MAPA et les délais de réception des candidatures	80
7.3.3.	La sélection des candidats, la négociation, le choix des offres et l'attribution des MAPA	80
7.3.4.	L'exécution des MAPA	82
7.4.	Contrôles particuliers sur un échantillon de marchés	83
7.4.1.	L'acquisition d'une balayeuse pour la voirie	83
7.4.2.	Les travaux d'aménagement de la rue Palassou.....	83
7.4.3.	La maîtrise d'œuvre pour la réalisation de sanitaires dans le jardin public.....	84
7.4.4.	La restauration de la toiture de la cathédrale Sainte-Marie	85
7.4.5.	Le contrat d'assurance 2016/2017 – Lot n°5 (régime statutaire).....	86

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

1. LES MODALITÉS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES

La population de la commune d'Oloron a diminué de 1,8 % entre 2006 et 2014. La commune est devenue, en 2015, compétente pour l'organisation des transports urbains et a obtenu, en 2016, la dénomination de commune touristique.

Elle était membre de la communauté de communes du pays oloronais (CCPO) qui a fusionné le 1^{er} janvier 2017 avec trois autres communautés de communes afin de constituer la nouvelle communauté de communes du Haut-Béarn (CCHB). La commune et la CCPO avaient institué des services mutualisés (dont un service de la commande publique) ainsi que des groupements de commandes, qui ont été repris par la CCHB.

Le camping municipal a été vendu en 2017 pour un prix inférieur à sa valeur estimée, après toutefois une procédure d'appel publique à candidatures, suscitée par l'intervention du contrôle de légalité, qui a abouti à retenir l'offre la mieux disante.

2. LES MODALITÉS D'ADMINISTRATION

La commune n'a pu produire les copies des arrêtés de délégations de fonction pris par le maire envers ses adjoints au cours de la mandature 2008 à mars 2014, ces documents ayant été perdus, ce qui traduit des carences dans l'archivage.

S'agissant des indemnités versées aux élus, la comparaison entre les règles fixées par le conseil municipal et les montants individuels réellement versés a mis en évidence des écarts en moins, expliqués par l'obligation de respecter le montant maximal réglementaire de l'enveloppe globale. Cette situation devra être revue car c'est au conseil municipal qu'il incombe de fixer, par délibération claire et précise, les indemnités de ses membres.

Par ailleurs, une sensibilisation de l'ensemble des élus et des agents concernés aux dispositions de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et des articles 5 à 7 du décret du 31 janvier 2014 serait souhaitable.

3. LES FRAIS DE DÉPLACEMENT ET DE RESTAURATION

Les frais de déplacement et de mission

Pour les élus, les remboursements de ces frais sont limités par le code général des collectivités territoriales à quelques cas, notamment le remboursement des frais de transport et de séjour engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune et le remboursement des frais pour l'exécution des mandats spéciaux qui leur ont été préalablement confiés par le conseil municipal.

Pour les agents, les conditions de remboursements de ces frais sont précisées par décret.

S'agissant des frais de séjour et de restauration, leur prise en charge se fait normalement selon les bases forfaitaires prévues par les textes, sauf si le conseil municipal a décidé de les prendre en charge aux frais réels.

Dans le cas de la ville d'Oloron, les frais de déplacement et de mission des élus sont passés de 812 € en 2011 à 391 € en 2013, puis à 9 761 € en 2014, à 12 595 € en 2015 et à 17 182 € en 2016.

Les vérifications faites pour ces frais ont montré que :

- le conseil municipal n'a jamais délibéré au cours de cette période pour attribuer des mandats spéciaux à des élus ; or, des déplacements d'élus qui auraient pourtant nécessité l'attribution préalable de mandats spéciaux ont malgré tout fait l'objet de remboursements. De 2011 à mars 2014, cette situation irrégulière concerne deux

remboursements de frais, pour un montant total de 195 €. D'avril 2014 à décembre 2016, cette situation irrégulière concerne quatre-vingt-seize paiements, pour un montant total de 30 341 € ;

- le conseil municipal n'avait pas délibéré pour prévoir des modalités particulières de remboursement des frais de séjour ; ce sont donc les règles de droit commun qui devaient donc normalement s'appliquer. Or, parmi les frais de séjour pris en charge par le budget de la commune à partir d'avril 2014, de nombreux cas de remboursements nettement supérieurs aux montants forfaitaires ont pu être identifiés ;
- d'avril 2014 à fin 2016, trente-neuf remboursements de frais kilométriques, justifiés auprès du comptable par des ordres de mission et par des états de frais, ont été payés au maire pour un montant total de 13 285 € alors que les déplacements allégués n'avaient pas été réalisés. Il a été indiqué que ces paiements visaient à rembourser au maire d'autres frais qu'il aurait avancés pour l'exercice de ses fonctions. Toutefois, les pièces produites à l'appui de ces explications ne concernaient pas les dates ou lieux des déplacements mentionnés sur les ordres de mission et étaient parfois postérieures.

Les constats qui précèdent mettent donc en évidence, surtout depuis avril 2014, une situation très largement irrégulière au regard des règles régissant les remboursements de frais aux élus, et dont les implications financières pour le budget communal sont loin d'être négligeables.

S'agissant des frais de déplacement et de mission des agents, dans trois cas en 2013, et dans deux cas en fin 2014, des remboursements d'un montant total de 200 € ont été effectués à l'ancien directeur des services sur la base d'ordres de mission et d'états de frais inexacts, les déplacements allégués n'ayant en réalité pas été effectués. Ces situations irrégulières ont été expliquées à posteriori par la volonté de l'agent de se faire rembourser des dépenses effectuées pour le compte de la mairie sur ses propres deniers.

Les frais de repas pris par des élus ou des agents à Oloron

Qu'il s'agisse d'élus ou d'agents, les frais de repas pris sur le territoire de la commune ne peuvent être légalement pris en charge par le budget communal que dans quelques cas, notamment :

- dans le cadre de frais de représentation, autorisés et définis préalablement par délibération du conseil municipal. Mais le conseil municipal d'Oloron n'avait pas délibéré au cours de la période contrôlée pour attribuer de tels frais de représentation au maire ou aux agents qui peuvent légalement en bénéficier ;
- dans les cas très particuliers et très restreints des fêtes et cérémonies nationales ou locales ou bien lors de réceptions (prévues et autorisées par le conseil municipal dans le cadre du vote du budget), au cours desquelles il peut arriver que des repas soient servis à divers convives, dont des élus et des agents ;

De 2011 à 2016 inclus, le budget de la commune a pris en charge des frais de repas et d'hébergement facturés par quarante-deux prestataires d'Oloron et ses environs proches, pour un montant total cumulé d'environ 209 000 €.

Pour les deux tiers (environ 138 000 €), les intitulés de ces dépenses renvoyaient à des repas collectifs et/ou à des hébergements de groupes bien identifiés, à l'occasion de diverses fêtes. Sur le fond, de telles dépenses ne posent pas de difficulté en termes de régularité lorsqu'elles sont justifiées par des manifestations nationales ou locales, ce qui semble globalement avoir été le cas en l'espèce.

Mais, pour le tiers restant (environ 71 000 €), les intitulés des dépenses de restauration mentionnent des repas « "élus" ou "maire" » (5 469 €), « "direction" ou "services" ou "agents" » (6 050 €), « "élus" ou "maire et "direction" ou agents » (10 337 €), des repas avec des tiers identifiés (3 335 €) ou des repas / hébergements sans mention d'élus ou d'agent et sans motif ou bien avec des motifs flous (« affaires », référence à un dossier...) (46 006 €).

Ce tiers restant ne se répartit pas de manière uniforme tout au long de la période contrôlée. En effet :

- s'agissant des repas identifiés comme étant des repas d'élus et/ou d'agents, leur volume est passé de 4 494 € pour la période de 2011 à mars 2014 à 17 362 € pour la période d'avril 2014 à 2016 ;

- s'agissant des repas avec des tiers ou sans mention d'élus et d'agents et/ou à motifs plus ou moins précis, leur volume est passé de 12 875 € pour la période de 2011 à mars 2014 à 36 465 € pour la période d'avril 2014 à 2016.

Ces 71 000 € de frais de restauration ne rentrent dans aucun des cas de prises en charge prévues par les textes, ce qui amène à considérer qu'ils ont été pris en charge irrégulièrement par le budget communal.

Par ailleurs, les imputations comptables des dépenses de restauration tout au long de la période 2011-2016 étaient erronées dans deux tiers des cas.

L'examen de certaines factures a aussi montré la prise en charge de repas présentant des coûts unitaires particulièrement importants. Parmi les cas examinés (qui ne sont pas exhaustifs), ont ainsi été identifiés soixante-huit repas pris au cours de la période 2011-2013 et deux-cent-quatre-vingt-dix repas pris au cours de la période 2014-2016 pour des montants unitaires par couvert se situant entre 34 € et 69 €. De plus, les factures ne mentionnaient presque jamais de manière précise les convives ayant pris part à ces repas.

L'utilisation par les élus et les agents de véhicules mis à disposition par la commune

Depuis octobre 2013, le code général des collectivités territoriales permet aux conseils municipaux de mettre un véhicule à disposition de leurs membres, lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie, selon des conditions fixées par une délibération annuelle.

A Oloron, avant mars 2014, aucun véhicule n'avait été mis à disposition des élus. Le 6 novembre 2014, le conseil municipal a décidé d'attribuer un « véhicule de fonction » aux « membres du conseil municipal représenté par M. le Maire » pour un usage « professionnel ». A la suite de cette délibération, le maire a signé le 6 janvier 2015 un arrêté lui attribuant un véhicule « de manière permanente et exclusive, tant pour les nécessités liées à sa fonction que pour son usage privatif ». Les dispositions précitées de cet arrêté s'écartent donc significativement des règles légales et de celles préalablement fixées par le conseil municipal.

Le véhicule en question avait été loué dès le 1^{er} août 2014, soit trois mois avant la délibération du conseil municipal. Son coût total s'est élevé à 11 600 €, en intégrant le coût de sa location (qui a duré jusqu'en fin 2015) et les frais de carburant et de péages réglés en 2014 et 2015 par le recours à la carte de carburant établie au nom du maire. Celui-ci a d'ailleurs continué à utiliser cette carte de carburant en 2016, pour un montant de plus de 3 350 €, alors qu'il ne disposait plus d'un véhicule mis à disposition par la commune ; il a indiqué avoir rendu la carte en janvier 2018.

S'agissant des agents, un véhicule de fonction a été attribué à l'ancien directeur général des services, ce qui ne pose pas de problème de régularité. Mais, cet avantage en nature, qui a perduré jusqu'en mai 2016, n'a pas été déclaré sur les fiches de paie 2016 de l'agent bénéficiaire.

Depuis novembre 2014, l'utilisation du parc de véhicules de service de la commune est régi par des règles d'utilisation claires et précises. La commune devra toutefois veiller à les faire appliquer, à suivre de manière rigoureuse l'inventaire physique de ses véhicules et à limiter le nombre de cartes de carburant en circulation à ce qui est strictement nécessaire pour le bon fonctionnement des services.

La commune a par ailleurs fait d'importants efforts pour réduire le coût des carburants utilisés (diminution de près de 40 000 € entre 2012 et 2016) notamment par une politique de réduction des véhicules, d'acquisition de véhicules moins polluants et de recours au dispositif de gasoil non routier.

4. LA TENUE DES COMPTES ET DES REGIES

L'obligation de doter les budgets annexes concernant les services publics industriels et commerciaux gérés en régie directe de comptes propres au Trésor est bien mise en œuvre depuis janvier 2017.

L'examen des états de l'actif 2015 tenus par le comptable a montré plusieurs insuffisances auxquelles il devra être remédié, en cohérence avec l'inventaire tenu par l'ordonnateur.

Le suivi des immobilisations « en cours » du compte 23 et de leur transfert au compte 21 après leur achèvement devra faire l'objet d'une vérification par les services de l'ordonnateur, en lien avec le comptable.

Il a été constaté en 2015 l'existence d'écarts entre, d'une part, les états de la dette annexés aux comptes administratifs du budget principal et des budgets annexes eau et assainissement et, d'autre part, les soldes de sortie 2015 de leurs comptes de gestion, ce qui nécessitera une régularisation.

Il serait également souhaitable que les services de l'ordonnateur et du comptable se coordonnent pour mettre en place des modalités destinées à faciliter et à accélérer les recouvrements de titres de recettes à l'avenir.

Les actes institutifs de certaines régies de recettes et d'avances devront être revus et la commune devra veiller à instituer des contrôles réguliers par les services de l'ordonnateur.

5. L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

Le budget principal

De 2012 à 2016, les produits de gestion augmenté de 9 % et les charges de gestion de 12 %. L'excédent brut de fonctionnement (EBF) a connu une évolution fluctuante, avec deux pics en 2013 (1,970 M€) et 2015 (2,070 M€) avant de diminuer en 2016 (1,666 M€, soit 8 % de moins qu'en 2012).

L'augmentation des produits de gestion est due principalement à celle des ressources fiscales propres (+36 %), intervenue en particulier entre 2014 et 2015, suite à la décision du conseil municipal de supprimer divers abattements sur les bases de la taxe d'habitation. A l'inverse, les dotations et participations perçues globalement ont baissé de 16 % au cours de la période.

L'augmentation des charges de gestion s'explique à la fois par celle de charges à caractère général (+17 %), des charges de personnel (+14 %) et des subventions de fonctionnement versées (+7 %). La maîtrise de ces charges constitue un enjeu financier important pour l'avenir.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute a également connu une évolution fluctuante ; elle s'établissait en 2016 à 1,452 M€, soit 11 % des produits de gestion, contre 1,435 M€ en 2012 et 2,053 M€ en 2013.

L'annuité en capital de la dette a progressé fortement, de 32 %, entre 2012 et 2016. En conséquence la CAF nette de l'annuité des emprunts a fortement baissé en 2016 (0,358 M€ contre 0,605 M€ en 2012 et 1,091 M€ en 2013).

L'encours de la dette a diminué de 1,693 M€ entre le 1^{er} décembre 2012 et le 31 décembre 2016. Le ratio de désendettement (qui rapporte l'encours de la dette au 31 décembre à la CAF brute de l'exercice) s'est légèrement amélioré passant de 10 années en 2012 à 8 années en 2016.

Il convient toutefois aussi de signaler que la commune a signé en 2015 et 2016 deux conventions par lesquelles l'établissement public foncier de Béarn-Pyrénées a acquis des terrains pour le compte de la commune, pour un montant total de 0,605 M€. Ce montant doit donc aussi être pris en compte pour apprécier les engagements à long terme pesant sur les finances de la commune.

Les budgets annexes

La situation financière des budgets annexes eau et assainissement a bénéficié d'une augmentation importante des prix facturés aux usagers (+ 20 % entre 2012 et 2016 pour le montant TTC d'une facture de 120 m³ d'eau et + 36 % pour l'assainissement).

Le budget annexe « navettes urbaines » n'est équilibré que grâce aux subventions du budget principal (0,693 M€ en cumul 2012-2016). Il appartiendra à la commune de corriger l'imputation comptable de ces subventions et de veiller à ce que les produits du versement de transport qu'elle a institué en 2015 ne soient

utilisés que pour couvrir les dépenses prévues par les articles L. 2333-68 et D. 2333-86 du code général des collectivités territoriales.

Les budgets annexes des lotissements Légugnon et Soeix ont été institués à partir de 2015 pour tenter d'endiguer la baisse de la population communale et de permettre aux Oloronais d'accéder à la propriété. La première de ces opérations devrait atteindre ces objectifs. Mais tel ne sera vraisemblablement pas le cas de la seconde, puisque le terrain restera non construit et qu'un cout résiduel de 0,262 M€ subsistera à la charge de la commune ; cela amène à s'interroger sur la qualité des études préalables menées fin 2014 pour ce projet.

6. LA GESTION DU PERSONNEL

Les emplois pourvus d'agents titulaires du budget principal de la commune s'élevaient à 146,8 emplois équivalents temps plein à la fin 2016, soit une baisse de 5,3 % par rapport à 2012. Ces évolutions, contraires à celles des rémunérations brutes du personnel titulaire qui ont augmenté de 6 % durant la période, ont été expliquées par diverses mesures de revalorisation.

La commune respecte bien ses obligations en matière d'emploi d'agents handicapés et de réalisation des bilans sociaux.

Pour ce qui est de l'organisation du temps de travail, le conseil municipal a décidé le passage au régime réglementaire des 1 600 heures annuelles par délibération du 6 juillet 2001. Toutefois, par une note interne signée semble-t-il en 2004 par le maire et les organisations syndicales, la durée annuelle du temps de travail a été réduite à 1 540 heures (1 547h depuis l'instauration de la journée de solidarité). L'octroi de cet avantage est irrégulier à plusieurs titres. Il est encore aggravé par l'octroi chaque année, par le maire, de « journées de congés exceptionnels ». Rapporté à la masse salariale, l'impact financier de ce régime annuel de temps de travail irrégulier peut être évalué à 1,809 M€ en cumul 2012-2016 et représente huit emplois à temps plein.

S'agissant des absences pour maladie, les taux d'absentéisme de la commune étaient proches de la moyenne au cours de la période sous contrôle, hormis pour l'année 2014, qui a connu une situation atypique.

Le régime indemnitaire des agents a été mis en place par la commune par délibérations du 24 novembre 2011 puis du 6 novembre 2014. Il appelle plusieurs observations critiques au regard du respect du principe de parité, (absence de définition du cadre réglementaire de référence, absence de plafonnement des attributions individuelles, dépassement avéré, dans deux cas, des montants résultant des textes de référence, institution irrégulière d'une prime de retraite).

L'examen de plusieurs situations individuelles concernant en particulier des agents en poste sur des emplois fonctionnels de direction a également mis en évidence l'octroi irrégulier de plusieurs indemnités.

Par ailleurs, les modalités d'octroi d'un logement de fonction n'ont été régularisées que tardivement, suite à l'instruction menée.

7. LES ACHATS ET LES MARCHES PUBLICS

Les délégations d'attributions données aux maires successifs par le conseil municipal pour l'exercice du pouvoir adjudicateur comportent quelques imprécisions, susceptibles de générer des difficultés d'ordre juridique.

La délégation de signature accordée par le maire en juin 2016 à un responsable administratif pour l'exercice du pouvoir adjudicateur pose un problème de régularité. En effet, depuis une modification législative intervenue le 17 août 2004, il n'existe plus de base légale permettant à un maire de consentir de telles délégations à des agents en des domaines pour lesquels il a lui-même reçu préalablement délégation d'attribution de la part du conseil municipal.

La présidence de la commission d'appel d'offres est assurée depuis avril 2014 par un adjoint au maire dans des conditions juridiques qui nécessiteraient une clarification.

La commune a indiqué mener des actions visant à faciliter l'accès des PME à la commande publique. Elle a aussi mis en place des clauses à caractère social dans plusieurs marchés en 2016. En revanche, elle n'a pas encore pris de mesures pour intégrer les considérations environnementales dans ses marchés.

La commune s'était dotée d'un guide interne de procédures depuis une dizaine d'années mais dans sa dernière version actualisée en janvier 2014, ce dernier ne précisait pas les rôles des différents acteurs. Un nouveau guide plus opérationnel a été approuvé en 2016 suite à la création du service commun entre la ville et la communauté de communes. Certaines de ses formulations pourraient toutefois être clarifiées ou précisées.

La commune ne dispose pas d'une nomenclature relative aux fournitures et services, permettant de définir des catégories homogènes. Au stade de la prévision, il n'y a pas non plus de consolidation globale des besoins. Par ailleurs, aucun outil de programmation et de suivi de la computation des seuils des marchés au moment des engagements n'a été mis en place.

Les intérêts moratoires en cas de retard ne sont pas systématiquement liquidés et payés, contrairement aux règles applicables.

Les procédures particulières définies pour les marchés à procédure adaptée sont globalement satisfaisantes mais pourraient être améliorées sur quelques points.

L'examen détaillé d'un échantillon de douze marchés particuliers passés par la commune au cours de la période 2014-2016 appelle des observations concernant cinq marchés. Elles portent sur la nécessité de bien définir les besoins avant de lancer une procédure de passation, de laisser un délai suffisant aux entreprises pour présenter leurs offres, de veiller à conserver les preuves des dates de réception desdites offres, de procéder à une analyse précise des offres conformément aux règles préalablement fixées et annoncées aux candidats et de veiller à établir un calendrier des travaux permettant d'anticiper divers événements prévisibles, afin d'éviter les retards d'exécution.

LES RECOMMANDATIONS ET LES RAPPELS D'OBLIGATIONS JURIDIQUES

LES RECOMMANDATIONS

1. Faire délibérer à nouveau le conseil municipal afin de préciser et de récapituler les indemnités de fonction des adjoints et des conseillers municipaux, conformément aux dispositions de l'article L. 2123-20-1 du code général des collectivités territoriales.
2. Doter la commune de procédures lui permettant de s'assurer que l'ensemble des dépenses de déplacement, de restauration et d'utilisation de véhicules sont réalisées dans le respect d'un principe d'une gestion régulière, efficiente et économe des deniers publics.
3. Revoir le dispositif indemnitaire applicable aux agents tel qu'il résulte de la délibération du 24 novembre 2011 au regard du respect du principe de parité, pour préciser les indemnités réglementaires de référence prises en compte, pour fixer des coefficients de modulation maximum et pour en supprimer l'attribution de primes de départ à la retraite, pour lesquelles il n'existe pas de texte de référence.
4. Pour l'organisation de la commande publique, dans le cadre des nouvelles dispositions issues de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, élaborer une nomenclature pour le regroupement des besoins par opérations et catégories homogènes et mettre en œuvre des procédures internes pour les modalités de recensement desdits besoins et de computation et suivi des différents seuils applicables aux marchés.

LES RAPPELS D'OBLIGATIONS JURIDIQUES

5. Veiller à ce que les conseillers municipaux qui sont par ailleurs membres des organes dirigeants d'associations s'abstiennent de prendre part aux délibérations concernant ces associations, pour éviter la survenance de tout risque de conseiller intéressé au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales.
6. Pour les frais de déplacement et de mission des élus et des agents, respecter les règles fixées par les articles L. 2123-18, L. 2123-18-1, R. 213-22-1 et R. 2123-22-2 du code général des collectivités territoriales, précisées par la jurisprudence administrative pour ce qui est de la notion de mandat spécial. Respecter également les règles et modalités de remboursement fixées par les décrets n° 2001-654 du 19 juillet 2001 et n° 2006-781 du 3 juillet 2006.
7. Pour les frais de restauration engagés par des élus ou des agents sur le territoire communal, veiller à respecter les dispositions législatives ou réglementaires qui en limitent la possibilité à quelques situations particulières¹ lesquelles nécessitent toutes une autorisation et un encadrement juridique et/ou budgétaire préalables de la part du conseil municipal. Pour ces mêmes frais, veiller à respecter les imputations comptables prévues par l'instruction comptable M14.

¹ D'une part, les frais de représentation du maire (article L. 2123-19 du code général des collectivités territoriales) ou de certains agents (article 21 de la loi n° 90-1067 du 18 novembre 1990) et, d'autre part, les repas pris dans le cadre de fêtes et cérémonies nationales ou locales ou bien de réceptions.

8. Pour la mise à disposition de véhicules à des élus, respecter les modalités prévues par l'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales.
9. Mettre en œuvre les dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales et de l'instruction comptable n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relatives à l'institution et au contrôle par l'ordonnateur des régies de recettes et d'avances.
10. Veiller à ce que les produits du versement de transport ne soient utilisés que pour la couverture des dépenses prévues par les dispositions des articles L. 2333-68 et D. 2333-86 du code général des collectivités territoriales. Imputer les subventions du budget principal au budget annexe navettes urbaines au compte 657364, conformément aux dispositions de l'instruction comptable M14.
11. Revoir le dispositif relatif aux horaires de travail des agents et le mettre en conformité avec l'horaire annuel légal de 1607 heures ainsi qu'avec les autres dispositions de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 et du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.
12. Veiller à ce que les choix des attributaires des marchés soient motivés précisément et systématiquement en référence aux critères et le cas échéant, aux sous-critères et autres modalités de choix (lesquels doivent être annoncés lors de la consultation des entreprises) conformément aux articles 38, 51 et 52 et de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 applicable au 1er avril 2016 ainsi qu'à la jurisprudence administrative applicable en la matière.
13. Mettre en place un dispositif fiable de suivi des délais de paiement et, le cas échéant, de mandatement des intérêts moratoires pour garantir le respect des dispositions du titre IV de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et de son décret d'application n° 2013-269 du 29 mars 2013.

LA PROCEDURE

Le contrôle de la gestion de la commune d'Oloron Sainte-Marie a été effectué dans le cadre du programme 2017 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine. Il a été effectué conjointement avec le contrôle juridictionnel des comptes 2011-2015.

L'ouverture de l'examen de la gestion a été notifiée à M. Hervé LUCBÉREILH, maire, et à M. Bernard UTHURRY, son prédécesseur, par lettres du 20 janvier 2017.

Un entretien de début de contrôle s'est déroulé le 6 février 2017 à la mairie d'Oloron avec M. LUCBÉREILH. Un entretien s'est tenu par téléphone le 1^{er} février 2017 avec M. UTHURRY.

L'entretien préalable au délibéré sur les observations provisoires, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu à Oloron le 9 novembre 2017 avec M. LUCBÉREILH et le 20 novembre 2017 à Bordeaux avec M. UTHURRY.

Lors de son délibéré du 17 janvier 2018, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires.

Ces observations ont été adressées le 13 février 2018 à M. LUCBÉREILH. Des extraits concernant sa gestion ont été adressés le même jour à M. UTHURRY. Des extraits les concernant ont également été envoyés le même jour à M. Gérard ROSENTHAL (2^{ème} adjoint au maire), à M. Jean-Jacques DALL'ACQUA (6^{ème} adjoint au maire), à M. Daniel LACRAMPE (1^{er} adjoint au maire), à M. Laurent PARIS, actuel directeur général des services, à M. Charles VAAST, ancien directeur général des services et à M. Stéphane LARTIGUE, ancien directeur général adjoint. Une communication administrative a par ailleurs été transmise par le procureur financier près la chambre régionale des comptes au comptable public actuellement en fonctions.

M. LUCBÉREILH, a sollicité le 30 mars 2018 un délai de réponse supplémentaire, qui lui a été accordé par courrier du président de la chambre régionale des comptes en date du 4 avril 2018 ; il a répondu aux observations provisoires par courrier du 4 mai 2018, enregistré au greffe le même jour.

M. UTHURRY a répondu par courrier du 9 avril 2018, enregistré au greffe le 12 avril 2018. Il a sollicité une audition qui s'est tenue devant la chambre régionale des comptes le 13 juin 2018. Il a également demandé la communication de copies de diverses pièces fondant certaines observations concernant sa gestion ; elles lui ont été adressées par courriel le 20 avril 2018.

M. ROSENTHAL a répondu par courrier du 22 février 2018, enregistré au greffe le 26 février 2018. M. DALL'ACQUA a répondu par courrier du 5 avril 2018, enregistré au greffe le même jour. M. LACRAMPE a répondu par courrier du 3 avril 2018, enregistré au greffe le 9 avril 2018. M. PARIS a répondu par courrier du 13 avril 2018, enregistré au greffe le même jour. M. LARTIGUE a répondu par courrier du 23 février 2018, enregistré au greffe le 9 mars 2018.

M. VAAST n'a pas répondu.

Lors de son délibéré du 13 juin 2018, la chambre régionale des comptes a arrêté les observations définitives suivantes.

LES OBSERVATIONS DEFINITIVES

PRECISION PRELIMINAIRE

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a exprimé le souhait que la chambre régionale des comptes évite toute mention publique relative aux observations concernant le maire, « *dans la mesure où une enquête préliminaire est en cours* ».

Cette demande appelle de la part de la chambre régionale des comptes les deux précisions suivantes.

En premier lieu, s'agissant d'un éventuel traitement juridique distinct entre les observations de gestion concernant, d'une part, la commune prise dans son ensemble et, d'autre part, le maire en particulier, il y a lieu de rappeler les dispositions suivantes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières relatives à la définition du contrôle des comptes et de la gestion : « *par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. / Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. / L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations. / (...)* ».

Lors d'un tel contrôle, les actes du maire, qui est *es qualité* l'autorité exécutive de la commune, font donc partie intégrante du champ de l'examen de la gestion, en particulier sous l'angle de la régularité et de l'économie des moyens mis en œuvre. Seuls devraient donc être exclus de ce champ de contrôle les actes qu'un maire aurait effectués à titre strictement personnel et en dehors de tout lien juridique et financier avec la gestion de sa commune et avec ses fonctions électives ; il s'agirait donc d'actes dont la chambre régionale des comptes pourrait avoir eu incidemment connaissance lors d'un contrôle.

Au cas d'espèce, aucune des observations formulées par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la commune d'Oloron, notamment pour ce qui est des frais de déplacement ou de restauration, ne va au-delà du champ légal précité du contrôle de la gestion. En effet, tous les faits qui y sont mentionnés concernent directement la gestion communale, appréciée à travers les décisions prises par l'ensemble de ses acteurs institutionnels successifs (conseils municipaux, maires, adjoints, responsables administratifs, ...). Il n'y a donc pas lieu de réserver un traitement spécifique distinct aux actes pris par l'actuel maire d'Oloron qui ont eu un impact sur les finances et la gestion de la commune.

En deuxième lieu, s'agissant d'observations publiques de gestion relatives à des faits susceptibles de faire, par ailleurs, l'objet d'une enquête pénale, il convient de rappeler qu'aucune disposition de nature législative ou réglementaire ne fait obstacle à ce que des procédures simultanées soient menées, sur la base des mêmes faits, à la fois par les juridictions financières et pénales.

Il importe également de rappeler que les procédures et les décisions prises par ces deux juridictions diffèrent notablement sur plusieurs points :

- à l'issue d'un contrôle de gestion, la chambre régionale des comptes formule, à l'intention de la collectivité et des citoyens, des observations définitives publiques et, le cas échéant, des recommandations. Ces observations peuvent inclure notamment le constat de situations et d'actes irréguliers nécessitant des remises en ordre. Pour être justifiées, elles doivent nécessairement se fonder sur un exposé précis et motivé

des faits et des difficultés relevées. La véracité et l'exactitude de ces analyses doit aussi avoir fait l'objet de vérifications attentives et rigoureuses lors de l'instruction, puis lors de la phase contradictoire des observations provisoires et confidentielles. Au cours de cette phase, les personnes concernées peuvent d'ailleurs demander à examiner les pièces, à être entendues et sont appelées à faire valoir leurs critiques et leurs contestations éventuelles. Dans le cadre du contrôle de la gestion de la commune d'Oloron, cette procédure légale a été strictement respectée par la chambre régionale des comptes ;

- à partir des mêmes faits, les juridictions pénales peuvent également être amenées à enquêter sur l'existence d'irrégularités. Toutefois, lorsque tel est le cas, la procédure pénale ne vise pas à exposer publiquement des observations de gestion mais à vérifier si ces situations irrégulières sont rattachables, ou pas, à des infractions pénales et, le cas échéant, à en identifier les auteurs et les circonstances, puis à statuer sur les éventuelles responsabilités et sanctions.

Ainsi, ces deux procédures poursuivent des objectifs distincts et sont menées de manière totalement indépendante, par des juridictions distinctes intervenant selon des règles de procédure différentes.

Il importe enfin de préciser que les observations de gestion formulées par une chambre régionale des comptes, incluant le constat d'éventuelles irrégularités, ne préjugent en rien des éventuelles qualifications et suites pouvant être retenues par les juridictions pénales sur la base des mêmes faits.

Pour l'ensemble des raisons susmentionnées, la chambre régionale des comptes a estimé qu'il n'y avait pas lieu de retirer de ses observations définitives relatives à la gestion de la commune d'Oloron, destinées à être rendues publiques, celles concernant les actes juridiques et de gestion pris par le maire actuel.

1. LES MODALITES D'EXERCICE DES COMPETENCES

1.1. PRESENTATION SYNTHETIQUE GENERALE

Selon les données de l'INSEE, la ville d'Oloron Sainte-Marie avait en 2014 une population municipale de 10 824 habitants, soit 0,3 % de moins qu'en 2011 et 1,8 % de moins qu'en 2006. Sur une plus longue période, il peut être observé un accroissement continu de la population après la 1^{ère} guerre mondiale et ce jusqu'au début des années 1970 (passage de 9 000 à 13 000 habitants au cours de cette période). Par la suite, la population a décru rapidement jusqu'à 11 000 habitants au début des années 1990, puis est restée stable jusqu'en 2006, avant de décroître à nouveau légèrement jusqu'à son niveau actuel.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, M. UTHURRY a attribué cette baisse à une relative désertification du centre-ville (bâti ancien) corrélée à une offre de terrains constructibles dans les communes immédiatement périphériques. Il en résulte selon lui une population vieillissante et plus précaire. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que la municipalité cherche depuis 2014 à augmenter la population, notamment par la mise en place d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain.

La ville bénéficie de deux classements :

- par arrêté préfectoral du 1^{er} avril 2015 a été constaté la création d'un périmètre de transport urbain sur la commune ; elle est dès lors devenue compétente pour l'organisation des transports publics à l'intérieur de ce périmètre en application des dispositions des articles L. 1221-1, L. 1231-3 et -4 du code des transports alors applicables ;
- par arrêté préfectoral du 4 janvier 2016, elle a obtenu la dénomination de « commune touristique » pour une durée de cinq ans, ce classement étant régi par les articles L. 133-11 et L. 133-12 du code du tourisme.

1.2. LES COMPETENCES TRANSFEREES

La commune d'Oloron était membre jusqu'en 2016 inclus de la communauté de communes du piémont oloronais (CCPO) qui avait en 2016 une population de 24 538 habitants². Seuls deux nouveaux transferts de compétences sont intervenus au cours de la période 2012-2016 :

- le transfert de la compétence « Ville d'Art et d'Histoire » : les trois agents du service patrimoine de la ville ont été transférés à la CCPO ;
- le transfert de la compétence « aménagement numérique du territoire » : cette prise de compétence de la CCPO n'a pas occasionné de transfert de personnel et de moyens.

La communauté de communes du Pays d'Oloron et des Vallées du Haut-Béarn a été créée au 1^{er} janvier 2017 par arrêté préfectoral du 22 juillet 2016. Elle est issue de la fusion de la CCPO avec les communautés de communes du Josbaig, de la vallée de Barétous et de la vallée d'Aspe. Elle comptait à sa création quarante-huit communes pour une population totale de 32 125 habitants.

² Source : <http://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Prefecture-et-sous-prefectures/Prefecture-des-Pyrenees-Atlantiques/Schema-Departemental-de-Cooperation-Intercommunale-au-01-janvier-2017>

La ville d'Oloron, avec 11 457 habitants, y conserve une part démographique prépondérante (36 %). Quant à l'ancienne CCPO, elle représente 76 % de la population du nouvel ensemble. Le siège de la nouvelle communauté a donc assez logiquement été fixé à Oloron, au siège de l'ancienne CCPO.

Par délibération du 13 avril 2017, le conseil de la nouvelle communauté a décidé de simplifier sa dénomination en « communauté de communes du Haut-Béarn » (CCHB).

Selon la commune, les conséquences prévisibles à court terme de la création de cette nouvelle communauté sont les transferts de deux compétences : la gestion des aires d'accueil des gens du voyage (Les Angles et Soeix) et la zone d'activités économiques et commerciales.

Le transfert par la commune des aires d'accueil des gens du voyage aura des conséquences financières mineures. En effet, leurs coûts annuels pour le budget communal ne dépassaient pas 3 500 € et, selon M. LUCBÉREILH, l'attribution de compensation n'a été minorée que de 3 250 € lors de ce transfert.

Il convient également de rappeler que le transfert des compétences « eau et assainissement » sera normalement obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2020, sous réserve toutefois de nouvelles modifications législatives sur ce point (la date de mise en œuvre pourrait être repoussée à 2026 mais cette modification n'avait pas encore été adoptée définitivement par le Parlement à la date du délibéré sur les présentes observations).

Au cours de la période sous contrôle, la commune n'a versé à la CCPO aucun fonds de concours régi par le point V de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales ; en revanche, elle a perçu de la part de la communauté un fonds de concours de 25 000 € pour quelques travaux.

Plusieurs services communs ont été institués en application de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales : en 2014, le service mutualisé en matière d'instruction des autorisations du droit des sols (qui comporte deux agents et qui instruisait déjà les demandes notamment pour le compte de la commune d'Oloron) a été étendu par la CCPO aux autres communes volontaires ; la même année, la CCPO a créé un service commun dans le domaine technique mais la ville d'Oloron n'y prend pas part ; par ailleurs, en 2016, un service commun de la commande publique a été créé entre la ville et la CCPO. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué qu'il existe aussi une convention de coopération entre la ville et la communauté de communes pour la mise à disposition par la ville des services compétents en matière d'ingénierie voirie et réseaux.

Il a également été fait état de l'existence de groupements d'achats constitués entre la CCPO et avec certaines communes, dont celle d'Oloron, dans les domaines suivants : contrôle et maintenance des extincteurs, contrôles techniques réglementaires, diagnostic accessibilité des établissements recevant du public, téléphonie électricité et gaz.

S'agissant du schéma de mutualisation des services prévu par l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales, le conseil communautaire de la CCPO a pris le 17 décembre 2015 une délibération décidant de « *concentrer les efforts et l'action sur la réussite de la fusion et la constitution de la nouvelle entité communautaire du Haut-Béarn* », a constaté, dans ces circonstances, « *l'impossibilité factuelle de bâtir un schéma de mutualisation pertinent (à l'échelle de la seule CCPO)* » et a demandé au préfet de bien vouloir accepter le report de sa mise en œuvre en 2017.

1.3. LES SERVICES PUBLICS DOTEES DE L'AUTONOMIE FINANCIERE

Les services de l'eau et de l'assainissement sont exploités en régie directe par la commune.

Pour l'application des articles L. 1412-1 et L. 2221-14 du code général des collectivités territoriales, et faisant suite sur ce point aux précédentes observations définitives de la chambre régionale des comptes en date du 21 août 2013, ces deux régies ont bien été dotées de statuts ainsi que de conseils d'exploitation.

Toutefois, les directeurs des régies n'ont pas été officiellement nommés, ces régies étant actuellement simplement placées sous la responsabilité des chefs de service de l'eau et de l'assainissement. La ville a indiqué avoir jugé préférable d'attendre les évolutions à venir sur l'organisation du transfert de ces compétences à l'intercommunalité. La chambre régionale des comptes rappelle toutefois qu'il conviendra de nommer ces directeurs conformément aux dispositions susmentionnées. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que la commune y procédera en 2018.

Par ailleurs, une séparation a été réalisée entre la trésorerie du budget principal et celle de chaque budget annexe, les deux régies de l'eau et de l'assainissement disposant de leur propre trésorerie depuis le 1^{er} janvier 2017. Les autres recommandations précédemment formulées par la chambre régionale des comptes, relatives à diverses imputations comptables, ont également été mises en œuvre.

1.4. LES SERVICES ET EQUIPEMENTS PUBLICS DONT LA GESTION EST CONFIEE A DES TIERS

1.4.1. Les délégations de services publics

Au cours de la période sous contrôle, la commune avait confié la gestion de quatre services publics à des tiers privés, par le biais de contrats d'affermage. En 2017, ne restait en vigueur que le contrat concernant la gestion de la base nautique de Soeix. La ville n'a mis que tardivement en œuvre, en juin 2017, les dispositions de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales relatives aux rapports annuels des délégataires et à leur examen par le conseil municipal, alors que la chambre régionale des comptes avait déjà formulé une observation sur ce point dès le 21 août 2013, à l'issue de son précédent contrôle.

1.4.2. La cession du camping municipal

Par délibération du 11 avril 2016, le conseil municipal d'Oloron a considéré que le contrat d'affermage du camping était achevé le 31 décembre 2015, que la poursuite de l'activité nécessite des investissements coûteux pour en faire un outil de qualité et qu'il y a lieu dès lors de privilégier sa cession. Le conseil municipal, considérant que *« plusieurs acquéreurs potentiels s'étaient déclarés mais n'avaient pas donné suite au vu des investissements à réaliser »* avait alors accepté la proposition de rachat formulée par une SCI, pour un montant de 480 000 €, après désaffectation du domaine public et déclassement.

Par avis du 30 mars 2016, le service France Domaine avait évalué le bien (comprenant le terrain, dix chalets, un bâtiment d'accueil et des sanitaires) à 620 000 €, étant précisé que *« l'évaluation ne tient pas compte de la présence anormalement massive d'amiante, de termites et des risques liés au saturnisme pour le bâti »*.

Interrogé sur cette cession dans le cadre du contrôle de légalité, le sous-préfet d'Oloron a, par courrier du 26 mai 2016, rappelé qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait à la commune d'organiser une publicité ou une mise en concurrence préalable à la cession du bien. Mais il y rappelait aussi qu'une telle décision doit prendre en compte l'avis de France Domaine et être dûment motivée, au risque de s'exposer à une annulation juridictionnelle en cas de cession à un prix significativement inférieur à la valeur vénale. Le sous-préfet invitait donc le conseil municipal à retirer la délibération du 11 avril 2016 et à reprendre la procédure de cession.

Prenant en compte ce courrier, par délibération du 29 juin 2016, le conseil municipal a retiré la délibération du 11 avril 2016, a relancé la procédure de cession et a décidé que, pour la saison estivale 2016, le camping serait géré en régie directe par les agents communaux, une régie de recettes ayant été créée à cet effet.

Un cahier des charges a été réalisé en vue de la cession et une publication a été faite en juillet 2016 sur deux médias, avec une date limite de réception des candidatures fixée au 30 septembre 2016.

Par délibération du 29 septembre 2016, le conseil municipal a créé une commission consultative chargée de l'étude des offres d'achat, composé de quatre élus titulaires (dont un élu d'opposition) et de deux membres associés (le président et la directrice de l'office de tourisme du Piémont Oloronais). Cette commission s'est réunie le 12 octobre, le 2 novembre et le 10 novembre 2016.

Huit personnes intéressées avaient retiré le dossier mais seulement deux offres ont été reçues : l'une d'un montant de 500 000 € et l'autre de la SCI qui avait initialement été retenue en avril, mais cette fois-ci avec une offre d'un montant de 520 000 €. Une analyse comparative synthétique de ces offres ayant été réalisée, la commission consultative a émis le 10 novembre 2016 un avis pour la cession à la SCI.

Par délibération du 23 novembre 2016, le conseil municipal a acté, d'une part, la désaffectation du domaine public et le déclassement et, d'autre part, la cession à ladite SCI, par une décision très largement motivée.

La vente a été effectuée par acte notarié du 14 avril 2017, moyennant un prix de vente de 560 000 €, dont 520 000 € hors taxes pour la commune.

La reprise de la procédure à partir de juin 2016, à la demande de la sous-préfecture, a donc permis à la commune d'obtenir un prix de vente supérieur de 40 000 € à celui initialement prévu en avril 2016.

1.5. LES LIENS AVEC DES ASSOCIATIONS

Le tableau ci-après détaille les subventions et participations accordées par la collectivité à diverses associations et organismes de 2012 à 2016.

Subventions de fonctionnement aux personnes privées (c/6574)	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Total c/6574	831 597	826 827	901 668	866 188	855 407	4 281 687
Montant justifié par l'état joint au compte administratif	685 723	687 274	688 509	866 188	769 688	3 697 382
Montant justifié par le détail du c/6574 au compte administratif	131 139	121 298	136 706	0	0	389 143
Montant non détaillé au compte administratif	14 735	18 255	76 453	0	85 719	195 162

Il montre que chaque année (sauf en 2015), il existait une proportion de subventions non détaillées dans les états annexés aux comptes administratifs, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales qui impose que le compte administratif soit assorti en annexe de la liste exhaustive des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions.

Même si la commune a fait un effort méritoire, notamment en 2016, pour faire apparaître également sur ses annexes la valorisation des prestations en nature, la chambre régionale des comptes rappelle la nécessité de veiller à ce que toutes les subventions versées y fassent l'objet d'une mention détaillée. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que tel a été le cas pour le compte administratif 2017.

Par ailleurs, la commune a bien mis en œuvre les précédentes recommandations de la chambre régionale des comptes relative à la conclusion de conventions avec les associations percevant des subventions supérieures à 23 000 €, en application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et de l'article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

Les relations entre la commune et deux associations ayant perçu au total un peu plus du quart des subventions versées au cours de la période ont mis en évidence, dans un cas, un risque juridique. En effet, parmi les membres de droit de l'association concernées figurent le maire d'Oloron et deux conseillers municipaux. Certes, ces élus ne faisaient pas partie des instances dirigeantes de l'association de 2014 à 2016 ; mais le fait qu'ils aient pris part aux délibérations du conseil municipal sur le vote des subventions de 2014 à 2016 et sur la signature de la convention d'objectifs passée avec cette association était susceptible de poser des difficultés au regard de la notion de « conseiller intéressé » au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales³, tel qu'interprété de manière restrictive par le Conseil d'Etat⁴. La chambre régionale des comptes recommande donc à la commune de faire preuve de vigilance sur ce point à l'avenir. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué qu'une information a été donnée à tous les élus le 9 avril 2018 et qu'un tableau récapitulatif de leurs participations aux organes dirigeants d'associations a été élaboré.

Enfin, la commune a produit des tableaux retraçant la liste des associations bénéficiant de mises à dispositions de locaux. La chambre régionale des comptes rappelle qu'il appartient à la commune de veiller à ce que soit systématiquement établi un conventionnement pour l'utilisation de ces locaux, afin de fixer clairement les responsabilités respectives (notamment en matière de respect des conditions de sécurité pour l'accueil du public, d'hygiène, d'entretien des locaux, de petites réparations, d'assurances à souscrire) et, le cas échéant, pour préciser le montant des paiements à verser à la commune pour couvrir les frais d'amortissement et d'entretien des installations et équipements utilisés. M. LUCBÉREILH a indiqué que de telles conventions étaient bien passées systématiquement, ce dont la chambre régionale des comptes prend acte.

³ « Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ».

⁴ CE en B n° 248344 du 9 juillet 2003 « Caisse régionale de Crédit agricole mutuel de Champagne-Bourgogne » :_

2. LES MODALITES D'ADMINISTRATION

2.1. LES DELEGATIONS DE POUVOIR CONSENTIES PAR L'ORGANE DELIBERANT

En application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal peut déléguer au maire certaines de ses attributions, sur la base d'une liste limitative fixée par la loi. Dans ses précédentes observations en 2013, la chambre régionale des comptes avait rappelé que l'article L. 2122-23 du même code fait obligation au maire de rendre compte des décisions qu'il a prises par délégation de l'organe délibérant.

L'examen des délibérations du conseil municipal de 2014 à mi-2016, a montré que le maire ne rendait alors pas encore systématiquement compte de toutes les décisions prises par délégation du conseil municipal. Toutefois, depuis mi-2016, les ordres du jour de chaque conseil municipal font bien apparaître ces décisions. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a confirmé qu'il rendait désormais régulièrement compte au conseil municipal de ses actes pris sur le fondement de sa délégation de pouvoirs.

2.2. LES DELEGATIONS DE FONCTIONS CONSENTIES PAR L'EXECUTIF

L'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales permet au maire de déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, par voie d'arrêté. Le maire peut aussi donner des délégations de fonctions à d'autres membres du conseil municipal, dès lors que tous les adjoints sont déjà titulaires d'une délégation de fonctions. Seule l'existence de telles délégations peut fonder juridiquement le versement des indemnités de fonctions aux adjoints.

La commune d'Oloron Sainte-Marie n'a pas été en mesure de produire les arrêtés de délégations de fonction qui avaient été pris par l'ancien maire au cours de la mandature de mars 2008 à mars 2014. Cette impossibilité, expliquée par la perte de ces documents suite à leurs « *déménagements successifs* », traduit donc un problème d'archivage auquel il devra être remédié. M. LUCBÉREILH a indiqué, en réponse aux observations provisoires, que la procédure de classement et d'archivage des documents a été revue pour réduire à l'avenir tout risque de perte de documents.

Les arrêtés de délégations de fonctions en vigueur depuis mars 2014 ont en revanche pu être produits et leur analyse n'appellent pas d'observation particulière.

2.3. LES INDEMNITES VERSEES AUX ELUS

De 2012 à 2016 inclus, le montant total des indemnités de fonctions versées aux élus n'a jamais excédé les maximas réglementaires résultant de l'application des dispositions combinées des articles L. 2121-2, L. 2122-2, L. 2123-22 à 24-1 et R. 2123-23 du code général des collectivités territoriales, qui permettent aux conseils municipaux de voter des majorations dans certains cas (notamment pour les chefs-lieux d'arrondissement). En 2016, le montant total de ces indemnités, imputées au compte 6531, s'élevait à 171 562 €.

Pour autant la comparaison entre les modalités votées par le conseil municipal et leur mise en œuvre effective a mis en évidence des difficultés.

Pour la mandature de mars 2008 à mars 2014, le conseil municipal a fixé, par sa délibération du 31 mars 2008, des règles d'indemnisation susceptibles de poser problème pour deux raisons :

- s'agissant des conseillers municipaux sans délégation, l'octroi d'une indemnité de 5,5 % de l'IB brut assortie d'une majoration de 20 % aurait conduit à une indemnité de 6,6 %, qui aurait excédé le maximum de 6 % fixé par le II de l'article L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales ;
- l'application d'ensemble du dispositif, voté avec la majoration de 20 % pour chef-lieu d'arrondissement, au maire, aux neufs adjoints, à un conseiller municipal ayant reçu délégation et aux vingt-et-un autres conseillers municipaux aurait abouti à dépasser le montant global maximal réglementaire.

Ces dépassements n'ont toutefois pas eu lieu dans les faits de 2012 à mars 2014. La commune a en effet expliqué que : *« Les adjoints auraient dû (selon la délibération) percevoir une indemnité de 22 % de l'indice brut terminal mais ont perçu 19,8 %. Les conseillers municipaux auraient dû percevoir une indemnité de 5,5 % de l'indice brut terminal mais ont perçu 4,24 %. Le gain généré a permis de verser une indemnité d'adjoint à un conseiller municipal délégué. Ce calcul a permis de respecter l'enveloppe affectée au plafond d'indemnités des élus fixé par l'Etat. Les conseillers municipaux n'ont pas perçu de majoration de 20 % ».*

Pour la mandature engagée en mars-avril 2014, les règles d'indemnisation des élus ont été fixées par délibération du conseil municipal du 18 avril 2014. Dans ce cas également, les décisions prises sont susceptibles de poser problème. En effet, l'application d'ensemble du dispositif adopté, avec majoration de 20 %, au maire, aux neufs adjoints, à deux conseillers municipaux ayant reçu délégation et aux vingt autres conseillers municipaux, aboutirait à dépasser le montant global maximal réglementaire.

Pour autant, les vérifications faites par la chambre régionale des comptes ont montré que tel n'avait pas été le cas d'avril 2014 à 2016. En effet, selon la commune : *« la majoration de 20 % chef-lieu d'arrondissement n'a pas été payée de quelque manière que ce soit aux adjoints et conseillers municipaux pour la mandature engagée en avril 2014. En ce qui concerne les adjoints, cette majoration n'a pas été versée afin de pouvoir octroyer à deux conseillers délégués la même indemnité que les adjoints, et cela, dans le cadre de l'enveloppe affectée au plafond d'indemnités des élus fixé par l'Etat ».*

Cette situation met donc en évidence le fait que, sur l'ensemble de la période en contrôle, les paiements effectifs d'indemnités aux différents élus ont différé notablement des modalités délibérées par le conseil municipal, et ce dans le but de respecter strictement les enveloppes maximales réglementaires.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'en application de l'article L. 2123-20-1 du code général des collectivités territoriales, c'est au conseil municipal et à lui seul qu'il incombe de fixer de manière précise, par délibération, les indemnités de ses membres. Elle recommande donc que la délibération du 18 avril 2014, toujours en vigueur, soit revue. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué qu'une nouvelle délibération sera prise en 2018 pour remédier aux difficultés et imprécisions susmentionnées.

2.4. LES DELEGATIONS DE SIGNATURE CONSENTIES PAR L'ORGANE EXECUTIF A DES RESPONSABLES ADMINISTRATIFS

Outre les délégations aux adjoints et aux conseillers municipaux, le maire peut aussi, en vertu des dispositions de l'article L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales, déléguer sa signature à divers agents.

Dans le cas d'Oloron, toutes les délégations données par l'ancien maire en fonction de 2008 à mars 2014 n'ont pas pu être produites, en raison des pertes d'archives susmentionnées, et n'ont donc pas pu être vérifiées.

Pour la mandature engagée en avril 2014, les arrêtés de délégation de signature à des agents, en date de mars et de juin 2016, appellent une observation qui sera évoquée dans la partie du présent rapport consacrée aux marchés publics.

2.5. LA PREVENTION DES CONFLITS D'INTERETS ET DES SITUATIONS DE CONSEILLER INTERESSE

Interrogée sur la manière dont les élus et agents concernés ont été informés des risques juridiques liés à l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (notion de « conseiller intéressé ») et des règles édictées par les articles 1, 2 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ainsi que par les articles 5, 6 et 7 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de ladite loi, la commune d'Oloron a indiqué qu'une information avait été faite « *en réunion de majorité* » en débuts de mandats par les deux maires successifs sur le fait de ne pas participer au vote (voire de ne pas siéger) pour une décision concernant de près ou de loin un élu intéressé.

Toutefois, comme indiqué précédemment dans le cas des associations, cette règle n'a pas toujours été respectée. Par ailleurs, la chambre régionale des comptes observe qu'aucun document écrit (délibération, guide, note ou fiche) n'a été établi pour une information claire et précise des élus ou des agents concernés par l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires susmentionnées. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué qu'une réunion d'information sera organisée en 2018 en direction des élus et agents concernés, assortie d'une note explicative.

3. LES DEPLACEMENTS, MISSIONS ET FRAIS DE RESTAURATION

3.1. LES MOTIFS ET LES AXES DU CONTROLE SUR CES POINTS

Les remboursements de frais dont peuvent bénéficier les élus municipaux sont résumés par le « *Statut de l' élu local* » disponible sur le site internet de l'association des maires de France ⁵.

Comme l'indique ce document, ces remboursements de frais sont limités par les textes à cinq cas précis : les frais de représentation pouvant être attribués au maire, les frais de déplacement des membres du conseil municipal pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès qualités, les frais nécessités par l'exécution d'un mandat spécial, les frais d'aide à la personne des élus municipaux et les frais exceptionnels d'aide et de secours engagés personnellement par les élus. Ce document rappelle également que : « *les assemblées locales ne peuvent légalement prévoir le remboursement d'autres dépenses. (...)* ».

S'agissant de la commune d'Oloron, le contrôle s'était focalisé dans un premier temps sur les frais de déplacement et de mission de 2011 (début de la période pour laquelle les comptes étaient en jugement) à 2016. Ces dépenses sont imputées normalement aux comptes 6251 pour les agents, et 6532, pour les élus

En cours d'instruction, le contrôle a été élargi à d'autres dépenses qui étaient imputées sur d'autres comptes car il est apparu que des imputations comptables erronées avaient abouti à y imputer divers frais de mission et de restauration.

Par ailleurs, les investigations ont aussi pris en considération d'autres aspects (octroi de véhicules de fonction, frais de restauration, utilisation des cartes de carburant).

Il importe de préciser que l'instruction, engagée au début de l'exercice 2017, n'a pas été étendue aux dépenses de cet exercice.

Les résultats de ces investigations sont présentés dans les parties qui suivent, qui portent successivement sur : les frais de représentation (3.2), le remboursement des frais de déplacement et de mission (3.3), la prise en charge directe sur le budget communal de factures de restauration (3.4) et l'utilisation de véhicules appartenant à la commune (3.5).

3.2. LES FRAIS DE REPRESENTATION

3.2.1. Les frais de représentation des élus

L'article L.2123-19 du code général des collectivités territoriales dispose que « *le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation* ».

Cet article fait l'objet du commentaire suivant sur le site internet public de la direction générale des collectivités locales⁶ : le maire peut recevoir, sur décision expresse du conseil municipal, des indemnités pour frais de représentation. Ces indemnités ont pour objet de couvrir les dépenses engagées par le maire, et lui seul, à l'occasion de ses fonctions et dans l'intérêt de la commune. Ainsi en est-il, notamment, des dépenses qu'il supporte personnellement en raison des réceptions et manifestations qu'il organise ou auxquelles il participe dans ce cadre. Par ailleurs, aux termes de la jurisprudence :

⁵ Voir : http://www.amf.asso.fr/upload/fichiers/documents/AMF_7828TELECHARGER_LA_BROCHURE.pdf

⁶ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/regime-des-remboursements-frais-des-elus-municipaux>

- le conseil municipal n'a la faculté de voter cette indemnité que si les ressources ordinaires de la commune le permettent ;
- l'indemnité peut être versée sous forme fixe et annuelle, ce qui implique qu'elle ne corresponde pas obligatoirement à un montant précis de dépense. Elle doit toutefois répondre à un besoin réel et ne peut constituer un traitement déguisé, qui viendrait s'ajouter aux indemnités de fonction. Il est donc fortement recommandé aux maires de conserver tous les documents de nature à justifier de l'octroi de l'indemnité de représentation ;
- le montant de l'indemnité, sous les réserves qui précèdent, est variable et laissé à l'appréciation de la collectivité.

Au cas d'espèce, le conseil municipal d'Oloron Sainte-Marie n'a pas voté de frais de représentation pour les maires, que ce soit au cours de la mandature 2008-mars 2014 ou lors de la mandature engagée en avril 2014.

Toutefois, par courrier du 4 mars 2016, le comptable de la commune a informé le maire qu'il a suspendu le paiement de quatre mandats imputés, selon lui à tort, au compte 6532 en indiquant que les dépenses de restaurant y afférentes, concernant un restaurant d'Oloron, relevaient plutôt selon lui de la catégorie des frais de représentation devant normalement être imputés au compte 6536.

Sur ce point, M. LUCBÉREILH a apporté en cours d'instruction les explications suivantes : « *Outre le fait que je n'ai pas eu immédiatement connaissance (de ce courrier) puisqu'il n'a pas été visé par moi, il n'était pas souhaitable de mettre cette affaire à l'ordre du jour du conseil municipal du budget primitif 2016, d'abord parce que le délai était trop court pour une telle affaire, ensuite parce que dans un contexte de suppression des abattements pour les contribuables, de remboursement accéléré de la dette et de restriction des dépenses de fonctionnement, la présentation d'une telle mesure n'aurait pas été votée. J'avais donc prévu de la présenter lors du budget primitif 2017, mais hospitalisé à ce moment-là, mes adjoints n'ont pas souhaité débattre d'un projet me concernant, en mon absence, et en pleine polémique sur les frais. Je présume que votre rapport fera état de cette possibilité, et nous réglerons définitivement le problème en instituant cette indemnité, et en mettant en place un vade-mecum pour les frais des élus et une fiche de remboursement plus précise. J'observe toutefois que, renseignement pris auprès de nombreuses villes de notre taille, cette indemnité n'a pas été instituée, comme chez nous* ».

3.2.2. Les frais de représentation des emplois de direction ou des collaborateurs de cabinet

La possibilité d'attribuer des frais de représentation à certains agents est prévue par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990. Elle peut concerner les agents occupant l'emploi de directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants et un seul emploi de collaborateur de cabinet d'un maire. Ces dispositions ont fait l'objet de précisions par le Conseil d'Etat dans son avis n° 287656 du 1^{er} février 2006⁷.

La commune d'Oloron Sainte-Marie a indiqué que ce point était sans objet pour l'ensemble de la période sous contrôle, le conseil municipal n'ayant jamais délibéré pour attribuer de tels frais à des agents.

⁷ Disponible sur le site Légifrance, à partir du lien renvoyant à la jurisprudence administrative.

3.3. LE REMBOURSEMENT DES FRAIS DE DEPLACEMENT ET DE MISSION

3.3.1. *Le rappel des textes applicables*

Comme indiqué précédemment, la loi ne prévoit que deux cas dans lesquels des frais de déplacement et de mission d'élus peuvent être pris en charge par le budget communal :

- Aux termes de l'article L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales : « *les membres du conseil municipal peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès qualités, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci. / (...)* » ; ces dispositions sont précisées par l'article R. 2123-22-2 du même code, en ces termes : « *les membres du conseil municipal peuvent prétendre, sur présentation de pièces justificatives, à la prise en charge des frais de transport et de séjour qu'ils engagent à l'occasion de leurs déplacements hors du territoire de la commune pour prendre part aux réunions des organismes dont ils font partie ès qualités. / La prise en charge de ces frais de transport et de séjour est assurée dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article R. 2123-22-1 (voir ci-après) / (...) ;* »
- Aux termes de l'article L. 2123-18 du même code : « *Les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal (...) donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les frais ainsi exposés peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'Etat. Les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais. Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial peuvent être remboursées par la commune sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal* ». Ces dispositions sont précisées par l'article R. 2123-22-1 : « *Les membres du conseil municipal chargés de mandats spéciaux par leur assemblée peuvent prétendre, sur justificatif de la durée réelle du déplacement, d'une part, au paiement d'indemnités journalières destinées à rembourser forfaitairement leurs frais supplémentaires de repas et de nuitée nécessités par l'exercice de ces mandats et, d'autre part, au remboursement des frais de transport engagés à cette occasion. La prise en charge de ces frais est assurée dans les conditions définies par le décret fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat* ».

Aucune disposition du code général des collectivités territoriales ne définit de façon générale ce qu'est un mandat spécial. C'est donc la jurisprudence du Conseil d'Etat qui a défini cette notion :

- le mandat spécial doit s'entendre « *de toutes les missions accomplies par le maire avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire expresse* » (décision du 24 mars 1950, Sieur Maurice, publiée au recueil Lebon p. 185).
- le mandat spécial doit être précisément défini et encadré, ce qui implique qu'il porte sur une mission ponctuelle, qui, pour les maires, adjoints, présidents ou vice-présidents, ne doit pas relever de leurs fonctions normales ;
- le mandat spécial doit recouvrir une mission qui ait une certaine consistance.
- le Conseil d'Etat est particulièrement exigeant sur la précision du mandat spécial, qui doit délimiter clairement les missions que l'élu est chargé d'accomplir. Faute d'une telle précision, le mandat spécial permettrait de contourner les règles applicables au principe de gratuité des fonctions. A cet égard, la souplesse que le Conseil d'Etat admet parfois s'agissant de l'indemnisation d'un accident peut se comprendre dès lors que les accidents ne sont ni recherchés ni prévisibles. Il en va différemment de la prise en charge de frais de transport et d'hébergement.

- Par ailleurs, une délibération accordant un mandat spécial ne peut être adoptée a posteriori, sans violer le principe de non rétroactivité des actes administratifs. Il résulte d'ailleurs clairement de toute la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'il recherche des délibérations antérieures à la mission, l'autorisation prévue par la loi devant nécessairement être préalable.

Comme indiqué précédemment, le remboursement des frais de mission des élus doit se faire dans les conditions prévues par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat. Ce décret rappelle notamment que :

- le remboursement des frais ne peut avoir lieu que pour les déplacements hors des résidences administrative ou familiale de l'intéressé ;
- les administrations peuvent conclure dans le respect du code des marchés publics, directement avec des compagnies de transport, des établissements d'hôtellerie ou de restauration, des agences de voyages, et autres prestataires de services, des contrats ou conventions, pour l'organisation des déplacements.

Il convient également de prendre en compte les dispositions du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales et établissements publics, qui renvoie sur de nombreux points, au décret précédent, mais qui apporte les précisions suivantes :

- la résidence administrative est le territoire de la commune sur lequel se situe, à titre principal, le service où l'agent est affecté ;
- l'autorité territoriale ou le fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet signe l'ordre de mission dont doit être muni, au préalable, l'agent envoyé en mission ;
- l'assemblée délibérante de la collectivité fixe le barème des taux du remboursement forfaitaire des frais d'hébergement dans la limite du taux maximal prévu aux premier et deuxième alinéas de l'article 7 du décret du 3 juillet 2006 précité.
- Elle peut également fixer, pour une durée limitée, lorsque l'intérêt du service l'exige et pour tenir compte de situations particulières, des règles dérogatoires aux taux des indemnités de mission et de stage. Elles ne peuvent toutefois en aucun cas conduire à rembourser une somme supérieure à celle effectivement engagée.

Les taux forfaitaires de remboursement des frais kilométriques sont précisés par l'arrêté du 3 juillet 2006 (NOR : BUDB0620005A). Un autre arrêté du même jour (NOR : BUDB0620004A) fixe les taux des indemnités de mission : le taux du remboursement forfaitaire des frais supplémentaires de repas est fixé à 15,25 € par repas. Le taux maximal du remboursement des frais d'hébergement est fixé à 60 € (ce montant étant augmenté, pour certains ministères, à 70 € pour les déplacements dans certaines communes limitativement énumérées (les communes de Paris et de sa petite couronne, les communes de plus de 200 000 habitants).

S'agissant enfin des pièces justificatives à produire au comptable pour le paiement de ces frais, elles sont définies par les dispositions de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales et des rubriques 2 (dépenses de personnel) et 3 (dépenses liées à l'exercice de fonctions électives) de l'annexe I du même code. Le remboursement des frais est notamment subordonné à la production des délibérations ayant, le cas échéant, fixé des règles spécifiques et/ou attribué un mandat spécial. Il s'accompagne obligatoirement d'un ordre de mission et d'un état de frais détaillé, ces documents devant être signés par l'autorité territoriale et être accompagnés des pièces justificatives y afférentes.

3.3.2. Les enjeux financiers et la méthode de contrôle

Le tableau ci-après reprend les données comptables 2011-2016 du budget principal de la commune d'Oloron Sainte-Marie afférentes aux frais de déplacement (en euros) des agents et des élus.

BUDGET PRINCIPAL	2011	2012	2013	2014	2015	2016
6251 - Voyages et déplacements des agents	12 906	5 130	4 454	5 747	8 032	14 122
C/6532 Frais de mission des maires, adjoints et conseillers	812	279	391	9 761	12 594	17 182

Ce tableau met en évidence une croissance des frais de déplacement des élus. Toutefois, même en 2016, les dépenses du compte 6532 ne représentaient que 0,14 % du total des dépenses réelles de fonctionnement.

L'analyse menée par la chambre régionale des comptes a été effectuée à partir des mandats de paiement 2011 à 2015 dont elle disposait déjà. Les mandats de paiement 2016 ont été demandés au comptable, mais uniquement pour ce qui est de ceux du compte 6532 (déplacements des élus).

Les premiers constats ainsi effectués ont amené à identifier certains mandats pour lesquels des demandes complémentaires d'explications ont été adressées au maire en cours d'instruction.

3.3.3. L'encadrement des frais de déplacement mis en place par le conseil municipal

Le conseil municipal d'Oloron a fixé, par délibération du 29 juin 2007, les modalités d'indemnisation des frais de déplacement et de changement de résidence applicables à partir du 1^{er} juillet 2007. Les dispositions ainsi adoptées par le conseil municipal sont conformes aux règles fixées par le décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 et ne comportent pas de mentions dérogatoires relatives aux montants des remboursements de frais de déplacement et de mission. Cette délibération ne concerne que les agents.

Il n'a été produit aucune autre délibération spécifique et/ou dérogatoire pour les déplacements des élus. Dès lors, en application des textes susmentionnés, le droit commun applicable aux agents leur est également applicable, y compris pour les modalités et taux forfaitaires d'indemnisation.

Par ailleurs, il a été confirmé en cours d'instruction que le conseil municipal n'a pas délibéré de 2011 à 2016 inclus pour accorder des mandats spéciaux à certains élus.

Un traitement particulier peut toutefois être appliqué aux cas des déplacements d'élus en lien avec le jumelage entre la commune d'Oloron et la commune espagnole de JACA. En effet, selon la commune : « la délibération instituant le jumelage Oloron / Jaca datant de 1962 n'a pas été retrouvée dans les archives communales. (...) nous avons joint une photographie du serment de jumelage de 1986 attestant de ce jumelage. Depuis, il est de coutume que les élus de la commune se déplacent dans la ville jumelle pour assister aux cérémonies protocolaires et pour participer à des réunions de travail sur des projets communs. C'est sur cette base que le maire, les conseillères municipales ou adjointes en charge du transfrontalier effectuent leurs déplacements à Jaca ».

Au vu de ces explications, et pour les analyses qui suivent, les déplacements effectués par divers élus à JACA en Espagne n'ont donc pas été pris en compte dans les données chiffrées.

Il appartiendra toutefois au conseil municipal de délibérer pour clarifier et préciser la portée et les bénéficiaires des éventuels mandats spéciaux qu'il souhaite accorder dans le cadre de ce jumelage. Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que ces éléments seront précisés par une délibération qui sera prise en 2018.

3.3.4. Les constats concernant les frais de déplacement et de mission des élus

3.3.4.1. Des déplacements réalisés sans mandat spécial ni preuve de la représentation de la commune es qualité.

Pour la mandature achevée en mars 2014, cette situation anormale a concerné deux des remboursements de frais étudiés en 2013 pour un montant total de 195 €. Il s'agissait de deux adjointes dont l'une est allée visiter des installations d'athlétisme et l'autre a représenté le maire à une manifestation à San Sébastien.

Pour la mandature engagée en avril 2014, comme l'indique le tableau de synthèse suivant, cette situation a été constatée de manière bien plus fréquente, pour 96 mandats d'avril 2014 à décembre 2016, d'un montant total de 30 341 €, dont :

- 64 mandats d'un montant total de 15 730 € pour des déplacements de M. LUCBÉREILH ;
- 19 mandats d'un montant total de 3 676 € pour des déplacements du deuxième adjoint au maire ;
- 13 mandats d'un montant total de 10 935 € pour des déplacements d'autres élus, accompagnés, le cas échéant, d'agents (dont un déplacement en 2016 d'un coût de 6 380 € pour aller au salon des maires à Paris, auquel le maire a aussi pris part).

Déplacement sans mandat spécial	2014		2015		2016		TOTAL 2014-2016	
	nombre de mandats concernés	Montant	nombre de mandats concernés	Montant	nombre de mandats concernés	Montant	nombre de mandats concernés	Montant
M. LUCBÉREILH	15	5 607	31	5 675	18	4 448	64	15 730
2 ^{ème} adjoint au maire	7	1 414	10	1 921	2	341	19	3 676
Autres élus	7 (*)	1 261 (*)	3	2 942	3	6 731	13	10 935
TOTAL	29	8 282	44	10 539	23	11 521	96	30 341

(*) Respectivement 8 mandats et 2 063 € si on réintègre aussi le mandat de 802 € (n° 2792-2014) qui concerne un déplacement en Corse d'un élu et d'un agent qui a été imputé au compte 6251 -frais de missions des agents

Les motifs allégués de ces déplacements sont multiples.

Pour le maire, il s'agit souvent de déplacements à Paris, Bordeaux, Toulouse, Tarbes, Agen ou Bayonne et identifiés comme étant des déplacements « professionnels », « de travail », « pour la recherche de financeurs », pour « affaires » ou pour des motifs ou dossiers particuliers (salon des maires, centre de médecines plurielles, déviation Gabarn/Oloron, conférence sur les révolutions climatiques dans les écosystèmes, modernisation de la RN134, lotissement de Soeix, rencontre d'un pédiatre pour l'hôpital, visites architecturales, achat d'œuvres, dossier résidence sénior, projet logistique, dossier EDF, recherches de franchises, réunion au ministère de l'écologie, rencontre d'architectes, dispositifs de sécurité, rencontre à l'INSEE, ...).

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué « qu'en raison de l'enclavement de la commune et du territoire, il lui a fallu démarcher et chercher de nouveaux partenaires ou promoteurs relativement loin. En outre, effectivement, depuis 2014, sous cette actuelle mandature, force est de constater

l'élán dynamique que la commune a su retrouver, un élan indispensable lui permettant de surmonter toutes les difficultés auxquelles sont confrontées les communes de sa strate ».

Pour le deuxième adjoint au maire, ses déplacements concernent le SDIS de Pau, l'établissement public foncier du Béarn et la régie de Mondidier, ainsi que divers déplacements journaliers non détaillés. Cet adjoint dispose d'une délégation de fonctions pour les services techniques, les travaux, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, l'environnement et les sections et, par ailleurs d'une délégation de signature pour tout dossier et document d'administration générale en cas d'absence du maire. Dans ses réponses aux observations provisoires, il a apporté les explications suivantes. Etant retraité, il est disponible pour d'autres fonctions y compris pour remplacer le maire, en cas d'empêchement. Celui-ci lui avait demandé de s'occuper du fonctionnement des services techniques, notamment du centre technique municipal (pour son organisation et pour le suivi des équipes). Il devait par ailleurs aller à la rencontre des habitants pour étudier leurs doléances. Les navettes incessantes liées à ces missions lui faisaient parcourir entre 30 et 40 kilomètres par jour (hors missions extérieures à la ville). A sa demande, le maire a accepté qu'il se fasse indemniser partiellement de ses trajets quotidiens, Il a donc sollicité et obtenu des remboursements kilométriques évalués forfaitairement à 25 km par jour pour les jours où il ne se déplaçait pas à l'extérieur de la ville. A partir de 2015, il s'est moins occupé du centre technique municipal pour se consacrer à d'autres missions, et n'a plus alors sollicité que les remboursements de ses déplacements en dehors de la commune.

Pour les déplacements des autres élus, il s'agit de visites de centres de soins des personnes dépendantes, de déplacements à Paris pour le salon des maires, de réunions à Toulouse, d'une conférence à Pau ou encore d'un déplacement en Corse pour la préfiguration des masters de pétanque.

En cours d'instruction, M. LUCBÉREILH a apporté les explications suivantes : « (...) Comme (un) document en atteste, extrait de mon programme municipal, j'ai abandonné mon emploi pour être « maire à temps plein », et ainsi être le « VRP » de ma cité. La gestion d'un budget annuel de près de 19 millions d'euros impose en effet un investissement total.

Il est donc bien clair que, comme dans mon premier mandat (2001-2008), je considère que ma fonction consiste à circuler, rencontrer, prospecter des investisseurs ou des institutionnels susceptibles de nous aider dans nos projets. Il s'agit d'un investissement pour l'avenir dont on sait dès le départ que le résultat n'est pas forcément immédiatement assuré. (...)

S'agissant des élus en général, nous avons toujours pensé que la délibération votée au début de notre mandat, précisant les fonctions, responsabilités et délégations de chacun, suffisait à justifier les missions entreprises sans nouvelle autorisation spéciale.

(...) je crois que ma conception de maire VRP qui se déplace facilement et va voir les expériences extérieures correspond à mes engagements. On peut discuter, et je suis prêt à m'expliquer, de l'opportunité, car il y a toujours un dossier justifiant mes déplacements. Mais tous les remboursements correspondent à des factures fournies ou des dépenses réelles et la balance générale démontre qu'il n'y a pas eu de dépassement ni d'enrichissement personnel ».

La chambre régionale des comptes observe toutefois que, s'il ne lui appartient évidemment pas de se prononcer en opportunité sur la manière dont le maire d'Oloron Sainte-Marie entend incarner son mandat, il n'en demeure pas moins que, sur le plan de la seule régularité, ces éléments explicatifs ne suffisaient pas à permettre aux élus de s'affranchir des règles prévues pour les déplacements et missions. Il convient en effet de rappeler qu'aucun mandat spécial n'a jamais été sollicité auprès du conseil municipal et que, par ailleurs, la notion de représentation de la commune ouvrant droit à remboursement des frais des élus doit être entendue de manière limitative telle que prévue par le texte, à savoir « se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès qualités, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que *« la puissance publique n'a jamais attiré notre attention, ni celle de la majorité précédente, sur les difficultés que cela pouvait poser »*. Il a également précisé qu'il sera proposé en 2018 au conseil municipal de délibérer sur l'attribution de mandats spéciaux et sur les remboursements des frais de déplacement aux élus chargés de représenter la commune es qualité au sein d'instances extérieures au territoire de la commune.

La chambre régionale des comptes prend acte de cette intention et rappelle que c'est effectivement avant tout à la commune, qui s'administre librement, qu'il appartient de veiller à faire une exacte application des textes législatifs et réglementaires.

3.3.4.2. Des remboursements de frais d'hôtel et de restauration qui excèdent dans plusieurs cas les montants réglementaires

Cette situation a été observée au cours de la mandature engagée en avril 2014.

Ainsi, en 2015 et 2016, l'analyse détaillée des frais de mission pris en charge par le budget communal a permis d'identifier quatre-vingt-six repas qui comportaient des taux de remboursements unitaires nettement supérieurs au taux réglementaire de 15,25 € par repas. En effet, ces quatre-vingt-six repas ont coûté en tout 2 954 €, soit un coût unitaire moyen s'élevant à 34 €, ce qui représente plus du double du coût réglementaire. Vingt-quatre d'entre eux ont eu un coût unitaire se situant entre 40 € et 50 € et quatre un coût unitaire de 56 €. Pour ces quatre-vingt-six repas, il en a résulté un surcoût total par rapport au taux réglementaire de remboursement d'environ 1 642 €.

De même plusieurs remboursements de nuitées d'hôtel ont dépassé de manière significative le montant réglementaire de 70 € (à Paris ou dans les grandes villes). Il est possible de citer à cet égard des nuitées d'hôtel de M. LUCBÉREILH à Paris à 184 € (mandats 3979/2014 septembre 2014, 4230/2014 octobre 2014, 4678/2014 décembre 2014), à 165 € (mandat 1300/2015), à 209 € (mandat 2483/2015), à 198 € (mandat 3596/2015) et à 192 € (mandat 4320/2015).

Dans ses réponses aux observations provisoires sur ce point, M. LUCBÉREILH a indiqué que les plafonds réglementaires de remboursement des frais de repas et de nuitées seront à l'avenir respectés, hors décision différente formulée dans un mandat spécial dûment voté par le conseil municipal. Il a indiqué en outre que *« jamais le Trésor public ni les organes de contrôle n'ont émis d'observations ou d'alertes qui auraient été de nature à attirer notre attention sur l'existence d'une éventuelle difficulté »*.

La chambre régionale des comptes renvoie à son rappel précédent pour ce qui est de la responsabilité première de la commune et rappelle également que, sur ce sujet comme sur d'autres, les contrôles qu'il appartient au comptable d'exercer ainsi que les pièces justificatives qu'il est en droit d'exiger sont précisés et limités par les dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, par l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales et par l'annexe I dudit code.

3.3.4.3. Des ordres de mission inexacts, destinés à rembourser d'autres frais du maire

Cette situation a concerné trente-neuf mandats, pour un montant total de 13 285 €, soit un mandat en mai 2014 (194,50 €), six mandats en 2015 (996,50 €) et trente-deux mandats en 2016 (12 094 €).

Les pièces justificatives de ces dépenses, constituées d'ordres de mission et d'états de frais, mentionnent des déplacements pour lesquels des frais kilométriques ont été attribués à M. LUCBÉREILH.

Leur répartition plus précise est la suivante :

- un ordre de mission et son état de frais ont été signés directement par le maire ;
- trente-quatre ordres de mission et états de frais comportent une signature, apposée sous la mention « *par délégation du Maire, l'adjoint* » et identifiée par la mention manuscrite du nom du deuxième adjoint au maire. Toutefois, dans ses réponses à l'extrait d'observations provisoires qui lui a été adressé, cet adjoint a indiqué n'avoir réellement signé que trois de ces ordres de missions et états de frais, datant de 2015, et ne pas « *reconnaître* » les trente-et-un autres ;
- trois autres ordres de mission et états de frais avaient été signés par le sixième adjoint qui a indiqué, dans ses réponses à l'extrait d'observations provisoires qui lui a été adressé, l'avoir fait en toute confiance, dans la mesure où les déplacements prévus correspondaient à des dossiers en cours dont il avait connaissance ; il a toutefois précisé qu'au moment de la signature des états de frais, il n'avait pas accès aux pièces justificatives y afférentes ;
- un autre ordre de mission comportait la signature du premier adjoint au maire, qui a indiqué également, dans ses réponses à l'extrait d'observations provisoires qui lui a été adressé, l'avoir signé en toute confiance dès lors que le déplacement allégué semblait se rapporter à un dossier en cours. Il a précisé toutefois ne pas reconnaître la signature qui apparaît sur l'état de frais y afférent, ayant « *nettement l'impression qu'elle a été imitée* ».

Interrogé en cours d'instruction sur la justification de ces déplacements, M. LUCBÉREILH a produit des explications reprenant toutes comme argument que ces fiches de remboursements ont été *éditées « afin de rembourser au Maire des dépenses qu'il a avancées directement lors de ses déplacements »*. Il a produit également pour la plupart de ces remboursements des pièces de dépenses (péages frais de restauration, ...) mais qui ne concernaient pas directement les dates ou lieux des déplacements allégués sur les ordres de mission. Dans certains cas, les factures produites étaient au demeurant postérieures aux états de frais, ce qui ne correspondait donc pas à des remboursements de frais déjà avancés.

M. LUCBÉREILH a aussi apporté les explications suivantes : « *Pour leur imputation, les services de la ville d'Oloron Sainte-Marie ont toujours considéré que les dépenses effectuées en dehors de la cité et non susceptibles d'être payées par mandat administratif (taxis, restaurant...) étaient remboursées aux élus par voie d'ordres de mission ouvrant droit à indemnités kilométriques, équivalant au montant des factures fournies. Malgré plusieurs contrôles de la Chambre régionale des comptes concernant la ville d'Oloron Sainte-Marie, aucune remarque n'a jamais été formulée à ce sujet. Pour preuve de cette pratique, le document (...) portant sur le mandat précédent et sur l'actuel prouve que (l'ancien) directeur général des services (...) se faisait rembourser des achats de logiciels faits pour la ville et payés avec sa carte bleue, en les convertissant en indemnités kilométriques ... ce qui est écrit de sa main, les fiches étant signées du Maire. Cette pratique, qui m'a toujours surpris, et dont je comprends aujourd'hui que le législateur a voulu y mettre fin récemment en instituant une indemnité spécifique, explique les discordances de dates que l'on peut trouver. En effet, nous attendions d'avoir un certain nombre de factures pour demander au secrétariat l'établissement d'une fiche de frais qui les regroupe et il les datait du jour où la fiche était établie et pas du jour des diverses facturations. Il a pu arriver, par ailleurs, que le montant remboursé soit différent de celui des factures, simplement pour que le kilométrage coïncide avec la destination annoncée. J'ajoute n'avoir jamais contrôlé, ni signé, la moindre fiche de frais me concernant* ».

Il a précisé en outre, en réponse aux observations provisoires que, selon lui, « *si la forme (des fiches de remboursement) souffre d'imperfections, les dépenses dont il est fait état correspondent néanmoins à des frais exposés dans l'intérêt de la collectivité (péages, frais de restauration, ...). (...) Il n'y a eu aucun enrichissement*

personnel au nom du maire puisque les dépenses étaient dictées par les besoins de la représentation de la commune ».

La chambre régionale des comptes observe toutefois que :

- la circonstance que quelques remboursements à un agent, certes irréguliers sur la forme, aient été effectués avant 2014, pour un montant total ne dépassant pas 120 € (voir ci-après) ne saurait valoir preuve de l'existence d'une généralisation, par le passé, d'un processus identique pour les remboursements des frais de déplacements d'élus, aucun cas de ce genre n'ayant été observé de 2011 à mars 2014 ;
- en toute hypothèse, cette circonstance ne saurait excuser l'irrégularité massive qui a consisté à rembourser à partir de mai 2014 des frais kilométriques non réalisés, sur la base d'ordres et de frais de mission comportant des mentions inexacts, tant pour ce qui est des kilométrages que des dates des déplacements ou de la nature des frais réellement remboursés ;
- ce procédé encourt des risques de qualification pénale, sous réserve de l'appréciation des juridictions judiciaires. A cet égard, ce procédé est d'ailleurs également de nature à mettre en difficulté, et ce indépendamment de leur volonté, les trois adjoints dont les noms apparaissent pour validation sur les ordres de mission et les états de frais (dans la mesure où les documents comportaient en réalité des indications inexacts) ;
- ce procédé opaque est d'autant plus incompréhensible que le maire a indiqué que tous les frais ayant ainsi fait l'objet de remboursements avaient été engagés dans l'intérêt communal. Or, à supposer que tel ait bien été le cas, ce que la chambre régionale des comptes n'a pas été en mesure d'établir au vu des pièces produites, ils auraient pu faire l'objet de remboursements en toute régularité, à condition toutefois que les formes et procédures réglementaires aient préalablement été respectées.

3.3.5. Les constats concernant les frais de déplacement et de mission des agents

L'examen des frais de déplacements remboursés à des agents appelle les observations suivantes :

- pour la mandature achevée en mars 2014 : dans deux cas, les ordres de mission n'ont pu être trouvés ; dans trois autres cas, d'un montant total de 120 €, M. UTHURRY a signé au bénéfice de l'ancien directeur général des services, des états de frais kilométriques qui se sont avérés inexacts puisqu'ils ont eu pour objet réel le remboursement à cet agent de frais liés au paiement d'un logiciel informatique ;
- pour la mandature débutée en mars avril 2014 : dans un cas, l'ordre de mission n'a pu être trouvé ; dans deux cas, la convocation d'agents à des examens professionnels n'a pu être retrouvée ; dans deux autres cas, d'un montant total de 80 €, M. LUCBÉREILH a signé au bénéfice de l'ancien directeur général des services, des états de frais kilométriques qui se sont avérés inexacts puisqu'ils ont eu pour objet réel le remboursement à cet agent de frais liés au paiement d'un logiciel informatique.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. UTHURRY a précisé que « *(l'ancien directeur général des services) dont je n'ai aucune raison de douter de la confiance que j'avais en lui, avait présenté trois notes de déplacement pour un total de 120 € dont il m'a récemment confirmé qu'elles étaient destinées à lui permettre d'être remboursé des frais d'acquisition d'un logiciel qu'il n'avait pu payer qu'avec sa carte bancaire (...) ce logiciel a été inscrit au patrimoine de la collectivité ».*

3.4. LES FRAIS DE RESTAURATION PRIS EN CHARGE DIRECTEMENT SUR LE BUDGET COMMUNAL

3.4.1. Les enjeux financiers et la méthode de contrôle

Les investigations qui précèdent ont également mis en évidence l'existence récurrente de frais de restauration pris en charge sur le budget communal, au bénéfice de restaurateurs de la commune ou de ses environs proches.

Il a donc été demandé à la commune de produire les listes des paiements effectués de 2011 à 2016 inclus pour tous les restaurants d'Oloron et environs, avec la mention, pour chaque mandat, de son numéro, de sa date, de son montant et de son compte d'imputation comptable.

L'analyse de ces éléments a montré que les paiements en question s'élèvent en cumul 2011-2016 à 209 465 € et sont plus importants en fin de période qu'en début de période (28 300 € en moyenne annuelle de 2011 à 2013 inclus contre 41 500 € en moyenne annuelle de 2014 à 2016).

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que cette augmentation de dépenses de restauration est liée à l'accroissement de l'activité protocolaire depuis 2014.

Les paiements concernent 42 prestataires différents mais le plus important, en volume de paiements, représente près d'un quart (23 %) des paiements totaux ; les cinq plus importants en représentent un peu plus des trois cinquièmes (61 %) ; les dix plus importants en représentent les six septièmes (86 %).

Ces seuls constats n'étaient pas, en tant que tels, signes d'irrégularités. A partir de là, des investigations complémentaires ont donc été menées :

- sur la base des intitulés qui figuraient sur les listes produites, une analyse et un classement par motifs des repas a été effectuée ;
- sur la base des imputations comptables mentionnées sur les listes produites, un classement par imputation a été réalisé ;
- ces deux classements ont été mis en regard l'un de l'autre pour apprécier le degré d'exactitude des imputations comptables ;
- les pièces les plus importantes ont été extraites des liasses de pièces justificatives 2011 à 2015 dont disposait la chambre régionale des comptes.

3.4.2. Les dépenses ne posant, a priori, pas de problèmes de régularité

Comme l'indique le tableau de synthèse ci-après, les motifs des frais de restauration sont multiples.

Pour les deux tiers (138 180 €), les dépenses de restaurations examinées sont liées à des repas et/ou à des hébergements de groupes bien identifiés, à l'occasion de diverses fêtes (voir la ligne 1 du tableau ci-dessous).

MOTIFS	2011	2012	2013	2014 jusqu' en mars inclus	2014 à partir d'avril	2015	2016	Total
1- Repas / hébergement de groupes identifiés (fêtes, musique, ...)	23 600	22 523	22 417	3 325	14 902	29 828	21 584	138 180
2- Repas "élus" ou "maire"	436	248	244	0	2 392	1 303	848	5 469
3- Repas "direction" ou "services" ou agents	878	1 321	503	168	1 487	1 345	348	6 050
4- Repas "élus" ou "maire et "direction" ou agents	511	55	132	0	3 578	3 764	2 297	10 337
5- Repas avec des tiers identifiés	0	0	222	0	436	2 036	641	3 335
6- Repas / hébergement sans mention d' élu ou d'agent et sans motif ou avec motif flou ("affaires", référence à un dossier...)	5 088	4 285	2 423	858	5 639	12 742	14 971	46 006
7- Autres	0	0	89	0	0	0	0	89
TOTAL	30 512	28 432	26 030	4 351	28 433	51 018	40 689	209 465

Sur le fond, de telles dépenses ne posent pas de difficulté en termes de régularité lorsqu'elles sont justifiées par des manifestations locales, ce qui semble globalement avoir été le cas en l'espèce. La chambre régionale des comptes rappelle toutefois que de telles dépenses entre dans le champ des marchés publics et doivent donc en respecter les principes et règles (recensement préalable des besoins par catégories homogènes pour en éviter le fractionnement, mise en concurrence, ...).

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que « l'achat de repas dans différents établissements de la commune relevait simplement de la volonté politique de faire travailler un maximum de restaurateurs ». Il a précisé que l'inclusion de ces dépenses dans le champ des marchés publics (avec notamment le recensement préalable des besoins par catégories homogènes) fera l'objet d'une réflexion en 2018 sur la production d'un cahier des charges adapté aux besoins de la collectivité.

Sur ce point, la chambre régionale des comptes rappelle qu'il sera loisible à la commune d'utiliser l'une des procédures de passation prévues par le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ; ce décret a notamment maintenu en ses articles 78 à 80 la possibilité de signer des accords-cadres qui sont mis en œuvre par la suite, soit par des marchés subséquents, soit par des bons de commande.

3.4.3. Les irrégularités constatées pour les autres dépenses

Comme l'indique le tableau précédent, pour environ un tiers (71 196 €), les dépenses de restauration sont constituées de repas « "élus" ou "maire" » (5 469 €), « "direction" ou "services" ou agents » (6 050 €), « "élus" ou "maire et "direction" ou agents » (10 337 €), de repas avec des tiers identifiés (335 €) ou de repas / hébergements sans mention d' élu ou d'agent et sans motif ou bien avec des motifs flous (« affaires », référence à un dossier...) (46 006 €).

Cette seconde catégorie de motifs, d'un coût global important, ne se répartit pas de manière uniforme tout au long de la période, sur les deux mandatures successives, comme le précise le tableau ci-après.

En effet, s'agissant en particulier des repas identifiés précisément comme étant des repas d'élus et/ou d'agents, leur volume moyen annuel est passé de 1 383 € de 2011 à mars 2014 (soit un total de 4 494 €) à 5 342 € en moyenne annuelle d'avril 2014 à 2016 (soit un total de 17 362 €). Entre ces deux périodes, les volumes moyens ont donc été multipliés par 3,85.

Quant aux autres repas avec des tiers ou sans mention d'élus et d'agents et/ou à motifs plus ou moins précis, leur volume moyen annuel est passé de 3 962 € de 2011 à mars 2014 (soit un total de 12 875 €) à 13 260 € en moyenne annuelle d'avril 2014 à 2016 (soit un total de 36 465 €). Entre ces deux périodes, les volumes moyens ont donc été multipliés par 3,35.

MOTIFS	Mandature 2011- mars 2014	Moyenne annuelle	Mandature avril 2014-2016	Moyenne annuelle
2- Repas "élus" ou "maire"	927	285	4 542	1 652
3- Repas "direction" ou "services" ou agents	2 869	883	3 180	1 156
4- Repas "élus" ou "maire et "direction" ou agents	698	215	9 639	3 505
Sous total élus ou agents	4 494	1 383	17 362	5 342
5- Repas avec des tiers identifiés	222	68	3 113	1 132
6- Repas sans mention d'élus ou d'agent et sans motif ou avec motif flou ("affaires", référence à un dossier...)	12 653	3 893	33 352	12 128
TOTAL lignes 2 à 6	17 370	5 344	53 827	19 573

L'analyse de ces dépenses appelle quatre séries d'observations.

1. L'ampleur des repas ainsi pris dans des restaurants d'Oloron et environs par des élus ou des agents et leur prise en charge financière par la commune pose de manière générale un important problème de régularité. En effet, la prise en charge par une commune de repas d'élus ou d'agents ne peut normalement s'envisager que dans quatre cas :

- lors de déplacements en dehors du ressort communal justifiés soit, pour les élus, par la représentation es qualité de la commune ou par l'exécution d'un mandat spécial donné préalablement par le conseil municipal, soit, pour les agents, par un déplacement faisant l'objet d'un ordre de mission ;
- dans le cadre de frais de représentation définis préalablement par délibération du conseil municipal et pouvant être attribués au maire, aux titulaires de certains emplois administratifs de direction ou à un collaborateur de cabinet ;
- dans le cas très particulier et restreint des fêtes et cérémonies nationales ou locales (compte 6232) ou bien lors de réceptions (compte 6251) prévues et autorisées par le conseil municipal (à qui il appartient d'en fixer les cadres et limites, notamment budgétaires) et au cours desquelles il peut arriver que des repas soient servis à divers convives, dont des élus et des agents ;
- dans le cadre de l'action sociale en faveur des agents, par une prise en charge partielle, en fonction de critères sociaux, du coût des repas (par chèques déjeuners tickets repas ou participations de la collectivité à des restaurants administratifs ou interentreprises).

En dehors de ces cas, aucune disposition législative ou réglementaire n'autorise la prise en charge des repas d'élus ou d'agents, lorsqu'ils sont pris dans leur commune de résidence.

Or, au cas d'espèce, les 71 196 € de frais de restauration susmentionnés ne rentrent dans aucun des quatre cas précités, ce qui amène à considérer qu'ils ont été pris en charge irrégulièrement par le budget communal.

2. L'examen de l'ensemble de ces dépenses de restauration a par ailleurs aussi mis en évidence un problème très important d'imputations comptables tout au long de la période 2011-2016, comme le montre le tableau de synthèse suivant.

En effet, les imputations inexactes concernent environ les deux tiers des frais de restauration de la période, ce ratio ayant oscillé entre 49 % et 59 % de 2011 à 2013 inclus et 60 % et 80 % de 2014 à 2016 inclus. Ces mauvaises imputations sont dues à l'utilisation à tort :

- du compte 604 - Achats d'études, prestations de services (incorporés aux ouvrages, travaux et produits fabriqués et prestations de services), pour un montant total de 74 027 € ;
- du compte 60623 - Achats non stockés de matières et fournitures - alimentation, pour un montant total de 1 274 € ;
- du compte 6232 Fêtes et cérémonies, pour un montant total de 60 175 € sur les 134 075 € imputés sur ce compte.

Ces imputations inexactes ont aussi pu avoir pour effet de ne pas permettre d'identifier d'emblée, à la seule lecture des comptes, l'ampleur des repas pris en charge par la commune au cours de cette période.

Comptes utilisés pour l'imputation des frais de restauration	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Commentaire M14 -tome 1
604 - Achats d'études, prestations de services (Incorporés aux ouvrages, travaux et produits fabriqués et prestations de services)	12 578	10 639	13 347	12 528	18 899	6 036	74 027	Les achats de biens ou services sous-traités qui s'intègrent dans le cycle de production (comptes 604 et 605)
60623 - Achats non stockés de matières et fournitures : Alimentation	0	277	0	54	101	842	1 274	Le compte 606 regroupe tous les achats non stockables (eau, énergie) ou non stockés tels que ceux afférents à des fournitures qui ne passent pas par un compte de stocks. Les subdivisions 6062 à 6068 concernent des fournitures qui pourraient être stockées mais que la commune décide de ne pas suivre en stocks.
6232 - Fêtes et cérémonies	17 934	17 516	12 594	20 202	32 018	33 811	134 075	Les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales sont imputées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies ».
dont dépenses réellement imputables à des "fêtes et cérémonies" ou des "frais de réception" selon les intitulés figurant sur les états produits	13 124	14 522	10 501	6 582	13 043	16 128	73 900	
dont autres dépenses imputées aux comptes 6532	4 810	2 994	2 093	13 619	18 975	17 683	60 175	
6251 - Voyages et déplacements	0	0	89	0	0	0	89	Le compte 6251 « Voyages et déplacements » concerne exclusivement les frais de transport individuel du personnel, alors que le compte 6256 « Missions » retrace l'ensemble des frais exposés à l'occasion de l'envoi en mission d'un agent : frais de transport, nourriture et logement.
TOTAL	30 512	28 432	26 030	32 784	51 018	40 689	209 465	
Mauvaises imputations	17 388	13 910	15 440	26 201	37 975	24 562	135 476	
<i>en % du total</i>	<i>57%</i>	<i>49%</i>	<i>59%</i>	<i>80%</i>	<i>74%</i>	<i>60%</i>	<i>65%</i>	

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que les frais de restauration engagés au titre de manifestations communales avaient été imputés au compte 6042 car il avait été considéré que ces manifestations étaient « *refacturables* » au sens du commentaire dudit compte mentionné par l'instruction comptable M14. Depuis 2018, ils sont imputés au compte 6232 (fêtes et cérémonies). Par ailleurs, il a admis que les imputations de frais aux comptes 60623 et 6251 (pour un montant total de 1 363 €) l'ont été par erreur et a estimé que les frais imputés à tort au compte 6232 (d'un montant de 60 175) auraient dû être imputés aux comptes 6257 (frais de réception hors fêtes et cérémonies) ou 6238 (frais de repas d'affaires non rattachables à une réception).

3. Par ailleurs, l'examen des factures qui ont été extraites des liasses à partir des états de mandatement produits a mis en évidence l'existence de repas aux coûts unitaires particulièrement importants.

Pour illustrer cette situation, à simple titre d'exemples, ont été retenus certains restaurants parmi les plus fréquentés.

A partir de l'examen des pièces, lorsqu'elles mentionnaient le nombre de convives, il a pu être calculé un prix unitaire par couvert. Toutes les situations dans lesquelles ce prix unitaire était supérieur à 30 € (hormis les cas où il s'agissait des repas collectifs lors de fêtes locales) ont été synthétisées dans le tableau ci-après.

Restaurants	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Nom-bre	Coût uni-taire	Nom-bre	Coût uni-taire	Nom-bre	Coût uni-taire	Nom-bre	Coût uni-taire	Nom-bre	Coût uni-taire	Nom-bre	Coût uni-taire
Restaurant n°1	22	61,70	4	55,93	4	49,28	49	45,19	27	41,40	35	39,81
Restaurant n°2			9	32,03			3	44,77	20	46,65	6	42,02
Restaurant n°3	3	50,20					7	32,04	55	34,41	12	44,60
Restaurant n°4											7	54,79
Restaurant n°5									5	31,92		
Restaurant n°6	22	49,18	4	34,23			19	55,49	16	44,42		
Restaurant n°7							4	51,75	4	39,23		
Restaurant n°8									21	69,14		
Total	47	55,11	17	38,17	4	49,28	82	46,76	148	43,39	60	42,74
Surcoût total par rapport à un prix unitaire de 15,25 €	1 873		390		136		2 584		4 165		1 649	

Sources : Pièces justificatives et autres éléments produits à la chambre

Ces quelques exemples montrent l'existence récurrente de ces situations tout au long de la période, même si elles ont eu tendance à être plus nombreuses de 2014 à 2016 que de 2011 à 2013.

La dernière ligne procède au calcul de l'écart entre, d'une part, ces situations et, d'autre part, les montants qu'auraient coûté ces repas s'il leur avait été appliqué un taux unitaire de 15,25 € (étant précisé que ce taux réglementaire n'est pris ici que comme simple référence puisque normalement, ni les élus ni les agents n'ont droit au remboursement de frais de mission dans la commune de leur résidence administrative).

Il en résulte un surcoût total de près de 10 800 €, dont 2 400 € pour la période 2011-2013 et 8 400 € de 2014 à 2016. Ce surcoût est toutefois loin d'être exhaustif puisque, comme indiqué précédemment, les modalités de calcul susmentionnées sont loin de prendre en compte tous les repas.

4. Enfin, les factures ne mentionnent presque jamais de manière précise les convives ayant pris part aux repas, ce qui ne permet pas de vérifier précisément de qui il s'agissait.

L'ensemble de ces observations traduit donc une situation très largement insatisfaisante au plan d'une gestion régulière et économe des deniers publics.

Sur cette partie relative aux frais de restauration, dans ses réponses aux observations provisoires, M. UTHURRY a indiqué « *prend(re) acte des erreurs d'imputation. J'affirme qu'elles n'étaient en aucune manière pour la période qui me concerne destinées à masquer quoi que ce soit. Je regrette d'ailleurs qu'elles n'aient fait l'objet de la moindre remarque de la part du comptable et j'en conclus que les relations entre élus et services avec les services du comptable – peut-être en sous-effectif- doivent être plus organisées et plus denses* ». Il a aussi indiqué regretter que ces observations n'aient pas été faites lors d'un précédent contrôle de la chambre régionale des comptes.

Quant à M. LUCBÉREILH, il a expliqué, s'agissant des montants unitaires élevés relevés par la chambre régionale des comptes, que tous les repas pris en charge par la commune ne pouvaient pas entrer dans les montants forfaitaires réglementaires de référence des repas payés en cas de mission à l'extérieur. Selon lui, « *pour des raisons évidentes de partenariats à créer ou à consolider, dans le cadre de coopération avec les institutions ou les financeurs, le choix a été fait à diverses reprises de privilégier des établissements proposant une gamme de repas supérieure à celle que d'autres pourraient proposer. (...) Ni les comptables, ni le Trésor public n'ont jamais exposé de difficultés puisque les factures ont toujours été payées intégralement* ». Il a toutefois indiqué également que les repas officiels et protocolaires seront désormais autorisés par le conseil municipal par une délibération en 2018 et que la liste des convives sera systématiquement validée en amont et vérifiée le jour même.

La chambre régionale des comptes prend acte de cet engagement. Elle rappelle aussi que la circonstance alléguée que certaines des irrégularités susmentionnées n'avaient pas, par le passé, donné lieu à remarques, soit du comptable public, soit de la chambre régionale des comptes, n'est pas de nature à exonérer la commune de sa propre responsabilité, puisque c'est à elle qu'il incombe en premier lieu de veiller au respect des règles, et, en particulier à l'exacte imputation comptable des dépenses et des recettes. Au demeurant, comme indiqué précédemment, par courrier du 4 mars 2016, le comptable avait signalé au maire le cas de quatre mandats imputés selon lui à tort.

3.5. L'UTILISATION DE VEHICULES MIS A DISPOSITION PAR LA COMMUNE

3.5.1. Les véhicules mis à disposition des élus

Jusqu'au 12 octobre 2013, aucun texte ne prévoyait la mise à disposition de véhicules à des élus. Toutefois, l'article 34 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a créé l'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales, applicable aux communes, aux termes duquel : « *selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres (...) lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. / (...)* ».

Sur ce point, la commune d'Oloron Sainte-Marie a apporté les précisions suivantes :

- au cours de la 1^{ère} mandature (jusqu'en mars 2014), aucun élu n'a disposé d'un véhicule de fonction,
- au cours de la 2^{ème} mandature (engagée en mars 2014), par délibération du 6 novembre 2014, en se référant à l'article L. 2123-18-1-1 précité du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal a délibéré notamment sur l'attribution d'un véhicule de fonction au « *directeur général des services* » et aux « *membres du conseil municipal représenté par M. le Maire* » étant précisé que « *ce véhicule serait attribué selon les modalités suivantes : / usage professionnel pour l'exercice des missions relevant des fonctions ci-dessus, / usage toute l'année, usage sur le trajet domicile-travail avec remisage à domicile, / usage privé pendant les*

congés annuels – RTT – maladie ... (uniquement le DGS), / prise en charge par la collectivité des frais liés à l'utilisation du véhicule (entretien réparations, carburant, assurance, stationnement ...) ».

A la suite de cette délibération, le maire a signé le 6 janvier 2015 un arrêté individuel qui comporte les mentions suivantes : *« M. Hervé LUCBÉREILH, maire d'Oloron Saint-Marie, est autorisé à utiliser le véhicule de fonction (FIAT PUNTO ...) de manière permanente et exclusive, tant pour les nécessités liées à sa fonction que pour son usage privatif. Le véhicule sera remis (à son) domicile (...). Cette autorisation prendra effet au 1er janvier 2015 et cessera automatiquement lorsque M. Hervé LUCBÉREILH n'exercera plus ses fonctions de maire et devra remettre, à cette date, le véhicule à disposition de la ville d'Oloron Sainte-Marie ».*

Cet arrêté individuel du 6 janvier 2015 excédait donc sur les points suivants les dispositions législatives et le cadre prévu par le conseil municipal :

- cet arrêté attribue au maire le véhicule *« de manière (...) exclusive »* alors que le conseil municipal avait délibéré sur l'attribution d'un véhicule de fonction *« aux membres du conseil municipal représenté par M. le maire »* ;
- cet arrêté attribue au maire le véhicule pour toute la durée restante de son mandat alors que l'article L. 2123-18-1-1 précité du code général des collectivités territoriales prévoit que l'autorisation du conseil municipal doit être renouvelée chaque année ;
- cet arrêté attribue le véhicule également pour *« un usage privatif »* alors que le conseil municipal avait prévu le bénéfice de *« l'usage privé pendant les congés (...) »* uniquement pour le directeur des services, pour son propre véhicule de fonction.
- au demeurant, pour ce qui concerne le point précédent, il convient de rappeler que l'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales limite la mise à disposition d'un véhicule à des élus aux activités relatives à *« l'exercice de leurs mandats où de leur fonctions »*, ce qui, sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives, exclut tout usage privatif.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que cet arrêté d'attribution a été mal rédigé, par erreur. Il était selon lui bien prévu que le véhicule utilisé par le maire le soit aussi par d'autres élus, selon les besoins et il aurait aussi dû être prévu dans sa rédaction que l'autorisation était consentie pour une année et que cela ne concernait pas l'usage privatif.

Par ailleurs, la chambre régionale des comptes observe que le véhicule en question avait déjà été loué par le maire par un contrat du 1^{er} août 2014, soit trois mois avant l'autorisation donnée par le conseil municipal, moyennant un forfait mensuel de 400 € par mois.

Au final, cette location qui a donc duré 17 mois (puisque'elle s'est achevée le 31 décembre 2015) aura donc coûté 6 800 € à la commune. A ce montant, il convient de rajouter 4 833 € de frais d'essence et de péages réglés en 2014 et en 2015 avec la carte de carburant établie nominativement au nom de M. LUCBÉREILH. Le coût total d'utilisation de ce véhicule pour la période d'août 2014 à décembre 2015 s'établit donc à un peu plus de 11 600 €.

Il peut aussi être observé que même après la restitution du véhicule, M. LUCBÉREILH a continué à utiliser la carte de carburant, pour un montant s'établissant en 2016 à plus de 3 350 €. La commune a expliqué en cours d'instruction qu'*« en 2016, Monsieur le Maire a utilisé son véhicule personnel. La carte de carburant a permis de prendre en charge ses frais d'essence et de péage pour ses différents déplacements. Il ne s'est pas fait rembourser de frais d'essence et de péage par ailleurs, même s'il a produit des ordres de missions »*. Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué avoir restitué cette carte fin janvier 2018.

La chambre régionale des comptes rappelle que la prise en charge directe par le budget communal de frais de carburant et de péage relatifs au véhicule personnel d'un élu, sans justification de l'exercice d'un mandat spécial ou de la représentation en qualité de la commune, n'est prévue par aucun texte.

3.5.2. Le véhicule de fonction attribué au directeur des services

L'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 dispose qu'un véhicule peut être attribué par nécessité absolue de service notamment au directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants et à un seul emploi de collaborateur de cabinet

Comme indiqué précédemment, et dans le prolongement de la recommandation formulée sur ce point par la chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives du 21 août 2013, par délibération du 6 novembre 2014, le conseil municipal a autorisé la mise à disposition d'un véhicule de fonction au directeur général des services. Cette attribution de véhicule de fonction a aussi donné lieu à un arrêté individuel du 6 janvier 2015. La chambre régionale des comptes prend acte de cette régularisation, qui a toutefois été assez tardive, puisque l'agent concerné a continué à utiliser un véhicule de fonction sans délibération presque tout au long de l'année 2014.

L'avantage en nature que constitue ce véhicule de fonction a été mentionné sur la fiche de paie du mois de novembre 2015 de l'intéressé (pour un montant correspondant sans doute à une déclaration sur plusieurs mois mais sans précision à cet égard sur la fiche de paie). Mais cet avantage n'a plus été mentionné sur ses fiches de paie de janvier à avril 2016 (date à laquelle il a quitté la commune) alors que l'examen des dépenses faites avec sa carte de carburant montre qu'il a continué à l'utiliser au cours de cette période.

3.5.3. Les véhicules de service

Dans le prolongement de la recommandation formulée sur ce point par la chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives du 21 août 2013, par délibération du 6 novembre 2014, le conseil municipal a défini un règlement pour l'utilisation des véhicules de service, avec en particulier une accréditation, donnée également par arrêtés individuels, avec remisage à domicile mais sans usage privatif, à quatre responsables de service.

Ce règlement comporte des règles claires et précises d'utilisation des véhicules.

La commune a produit également la liste de son parc automobile et a précisé que les véhicules sont réparés par le garage communal (1,5 agents). Les interventions extérieures (dès lors que la panne ou la réparation ne peut être effectuée par le garage communal) font l'objet de devis pour validation par la hiérarchie. Ce point n'a pas davantage été approfondi par la chambre régionale des comptes (par exemple par une visite sur place au garage communal).

La commune a aussi produit une liste de cartes de carburant. Elle a précisé que « *les véhicules de service sont utilisés et placés sous la responsabilité des responsables ou des agents des services. Les cartes de carburant sont nominatives (code personnel) et doivent être utilisées à partir du code du véhicule. Un état mensuel des dépenses est contrôlé par le service ressources et la Direction des services techniques* ».

L'analyse de cette liste de cartes appelle les observations suivantes :

- elle comporte 91 cartes différentes, ce qui paraît beaucoup et qui est susceptible de rendre difficile un contrôle efficace ; la commune a précisé qu'elle « *dispose de 63 cartes actives et 28 cartes dont le statut est opposé ou annulé* » ;

- au moins deux véhicules étaient rattachés à plusieurs cartes distinctes de carburant, ce qui est peu compréhensible, la carte et le carnet de bord étant en principe attachés au véhicule ; la ville a apporté des explications circonstanciées sur ces cas ;
- la liste comportait des mentions de numéros d'immatriculation d'une dizaine de véhicules qui ne figurent pas sur la liste du parc automobile de la commune. Sur ce point, la commune a apporté plusieurs explications tendant à démontrer qu'il s'agissait de véhicules réformés ou ayant changé d'immatriculation.

Au final, des explications globalement satisfaisantes ont donc été apportées. La chambre régionale des comptes rappelle toutefois qu'il appartient à la commune de veiller :

- à suivre rigoureusement l'inventaire physique de ses véhicules et, en tant que de besoin, leur éventuelle vente ou mise à la réforme ;
- à limiter le nombre de cartes de carburant à ce qui est strictement nécessaire pour le bon fonctionnement des services, de mettre en place un processus fiable de contrôle de l'utilisation qui en est faite et de veiller à la destruction des cartes rendues inactives.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que l'inventaire des véhicules et matériels roulants de la commune a été mis à jour en septembre 2017 et que le système des cartes carburant sera modifié et simplifié, tout en étant renforcé au plan de la sécurité et du contrôle, dans le cadre de la passation d'un nouveau marché public de fourniture de carburants.

3.5.4. *L'évolution globale des dépenses de carburant*

Le tableau ci-après détaille l'évolution des montants imputés chaque année au compte 60622 (achats de carburants non stockés. Il met en évidence une diminution de ces coûts annuels de près de 39 000 € entre 2012 et 2016, la diminution des coûts afférents aux cartes de carburant ayant été encore bien plus importante (diminution de 58 000 € entre 2013 et 2016).

	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Evolution 2013/2016</i>
60622 Achats non stockés de carburants	120 592	109 355	107 807	85 576	81 836	-25%
Dont carte Total Marketing		106 923	94 549	53 976	48 538	-55%

La commune a expliqué cette baisse par plusieurs facteurs dont la plupart résultent d'actions volontaristes de sa part : la mise en place d'une politique de réduction de la flotte des véhicules de service ; l'acquisition de huit véhicules électriques ou GPL en remplacement des véhicules essence ; le « verrouillage » des cartes essence pour interdire les accès autoroute (seules 4 cartes ont cette option) ; la mise en place du dispositif Gas Oil Non Routier (GNR) début 2015, tous les véhicules industriels ou agricoles y étant éligibles et astreints ; le remplacement des véhicules gros consommateurs par des solutions plus économiques ; l'augmentation significative des prix de l'essence en 2012 et 2013 puis leur baisse en 2014, 2015 et 2016.

La chambre régionale des comptes prend acte du caractère positif des actions et des économies ainsi réalisées.

3.6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS SUR CETTE PARTIE

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. UTHURRY a indiqué *« prend(re) acte (du fait) que le poids de certaines habitudes présentes dans les collectivités locales a pu altérer ma vigilance, mobilisée sur d'autres problèmes, sur des factures de frais de repas ou de déplacements et que nous devons mieux assortir ces dépenses par un encadrement de délibérations. Mais je constate que nous en avons strictement maîtrisé les montants et que les frais relatifs aux élus sont particulièrement faibles pendant mon mandat »*.

Lors de l'entretien de fin d'instruction, M. LUCBÉREILH a fait valoir qu'il ne connaissait pas, jusqu'à présent, le droit applicable en matière de frais de déplacement, de mission et de restauration des élus et qu'il avait recouru à des modalités de gestion qui avaient, selon lui, cours à la commune déjà avant son second mandat. Il a insisté sur le fait que, selon lui, toutes les dépenses susmentionnées avaient été faite dans l'intérêt communal, sans aucun enrichissement personnel.

Pour l'avenir, il a indiqué que la commune veillerait à respecter les dispositions législatives et réglementaires, en présentant au conseil municipal des propositions en matière de mandats spéciaux des élus et en matière de frais de représentation du maire. Par ailleurs, il a indiqué que le système des cartes de carburant sera encore revu, pour en assurer un meilleur suivi, et cela de manière concomitante avec une réduction supplémentaire des véhicules de services.

Il a aussi précisé, en réponse aux observations provisoires, qu'il sera proposé en 2018 au conseil municipal de délibérer sur l'ensemble des mesures d'autorisations, de prise en charge et de remboursement des frais de déplacement et de restauration.

La chambre régionale des comptes prend acte de ces intentions et recommande à la commune de se doter de procédures lui permettant à l'avenir de veiller à ce que l'ensemble des dépenses de déplacement, de restauration et d'utilisation de véhicules soient réalisées dans le strict respect d'un principe de gestion régulière, efficiente et économe des deniers publics.

A cet égard, elle observe que les mesures déjà prises depuis la fin de l'instruction, notamment une meilleure formalisation des imprimés utilisés, bien qu'utiles, ne sont pas suffisantes. En effet, ces mesures ne sauraient avoir pour effet de permettre de s'affranchir des règles qui limitent et encadrent strictement aussi bien les situations de remboursements de frais de déplacements en dehors de la commune que les cas des frais de restauration sur le territoire d'Oloron Sainte-Marie pouvant légalement être pris en charge par le budget communal.

4. LA TENUE DES COMPTES ET DES REGIES

4.1. LA TENUE DES COMPTES

4.1.1. *L'ouverture d'un compte au Trésor pour certains budgets annexes*

Comme indiqué précédemment, l'obligation de doter les budgets annexes des services industriels et commerciaux de l'eau et de l'assainissement, gérés en régie directe par la commune, de comptes propres au Trésor (en lieu et place de leur rattachement irrégulier au budget principal par le biais du compte 451) a été mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2017.

4.1.2. *La production des états de l'actif*

Aux termes de l'instruction comptable M14, l'état de l'actif, joint obligatoirement au compte de gestion, est établi tous les deux ans par le comptable à partir du fichier des immobilisations. Toutes les immobilisations doivent y figurer, chacune d'entre elles devant y donner lieu à diverses informations, notamment sa description, l'année d'acquisition, la valeur d'origine et le montant cumulé des amortissements. Il doit y avoir une parfaite correspondance entre les montants des immobilisations figurant aux comptes et ceux figurant à l'état de l'actif. Par ailleurs, l'état de l'actif doit être visé par l'ordonnateur, ce qui a notamment pour objectif que soit vérifié à ce moment que ledit état, établi par le comptable, est bien en cohérence avec l'inventaire des immobilisations tenu par l'ordonnateur.

Dans le cas de la commune d'Oloron, l'examen de l'état de l'actif 2015 produit par le comptable appelle les observations suivantes :

- il ne faisait pas apparaître la date de mise en service des différentes immobilisations ;
- pour le budget principal, il comportait, pour les comptes 20 à 23, des immobilisations sans numéro d'inventaire de l'ordonnateur ainsi que des immobilisations qui ne sont pas identifiables par un intitulé précis mais regroupées sous le générique « *migration du compte XX* » ; ces anomalies concernent un montant total de 1,614 millions d'euros (M€), soit 1,23 % de l'état d'actif du budget principal.
- pour ce même budget, la seule immobilisation constatée au compte 24 (« *immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition* ») pour un montant de 4,426 M€ (3,4 % de l'état de l'actif du budget principal) est intitulée « *migration du compte 2423* », ce qui ne la rend pas identifiable.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué qu'un travail de mise à jour de l'inventaire serait engagé par la commune en 2018.

4.1.3. *Le transfert des immobilisations du compte 23 au compte 21*

Lorsqu'une immobilisation est achevée, les dépenses y afférentes, imputées pendant les travaux aux comptes 231 et 232, doivent être virées au compte 21 par une opération d'ordre non budgétaire. Le comptable public ne peut y procéder de sa propre initiative, n'étant pas en mesure de déterminer lui-même, au vu des seules pièces dont il dispose, si telle ou telle opération d'investissement est terminée. Il appartient donc à l'ordonnateur de faire cette analyse et d'émettre les certificats administratifs nécessaires au transfert.

Dans le cas de la commune d'Oloron, comme indiqué précédemment aucune date de réalisation ne figurait sur les immobilisations imputées au compte 23 à l'état de l'actif. Mais l'examen des comptes du budget principal montre que le montant de ces immobilisations était de 19,454 M€ en fin 2016, ce qui représentait alors 18,3 % du montant des immobilisations du compte 21. Ce ratio s'établissait à 17,7 % en fin 2014 et à 18,4 % en fin 2015. Il est donc très vraisemblable qu'ont été maintenues sur ce compte des immobilisations en cours qui auraient dû être transférées au compte 21. Ce point nécessitera donc une vérification de la part de la commune et, en tant que de besoin, une régularisation.

4.1.4. La constatation des charges et produits constatés d'avance

L'instruction comptable M14 comporte deux comptes (486 et 487) destinés à être utilisés pour la constatation des charges et produits qui ne se rapportent pas ou qu'en partie à la gestion en cours. La chambre régionale des comptes observe que la commune d'Oloron Sainte-Marie ne recourt pas à cette procédure destinée⁸ à ne faire apparaître sur les comptes d'un exercice que les dépenses et recettes y afférentes.

M. LUCBÉREILH a indiqué que la commune n'utilise pas cette procédure car elle estime que de telles charges ou produits résultent surtout de contrats se renouvelant d'année en année ; elle veille donc simplement à rattacher douze mensualités à chaque exercice comptable ; des charges et produits d'avance seront toutefois constatés si des montants susceptibles d'impacter significativement les résultats sont constatés. Nonobstant ces explications, la chambre régionale des comptes rappelle le caractère obligatoire de cette procédure.

4.1.5. La concordance des états de la dette annexée aux comptes administratifs avec les soldes de sortie du compte de gestion

Conformément aux dispositions combinées des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales et de l'instruction comptable M14, les comptes administratifs doivent comporter un état de la dette dont les données doivent être conformes aux données comptables et au livre auxiliaire des capitaux et des immobilisations tenues par le comptable.

Dans le cas d'Oloron Sainte-Marie, la comparaison entre, d'une part, les soldes de sortie 2015 des comptes 16 et, d'autre part, les états de la dette annexés aux comptes administratifs du même exercice, a mis en évidence plusieurs écarts :

- pour le budget principal, aux comptes 164 (6 463 € d'écart), 165 (4 779 € d'écart), 1676 (259 149 € d'écart) et 168 (36 615 € d'écart) ;
- pour le budget annexe assainissement, aux comptes 1641 (1 495 € d'écart) et au 16884 (7 149 € d'écart) ;
- pour le budget annexe de l'eau, au compte 1641 (15 332 € d'écart).

En cours d'instruction, quelques explications ont été apportées mais elles ne portaient pas sur l'ensemble de ces écarts.

⁸ Conjointement à celle des rattachements de charges et produits à l'exercice qui est quant à elle mise en œuvre par la commune.

La chambre régionale des comptes rappelle la nécessité de veiller à l'avenir à ce que ces données soient concordantes et conformes à celles résultant des tableaux d'amortissement des emprunts et des autres documents matérialisant ces dettes. M. LUCBÉREILH a indiqué qu'un travail sera mené pour corriger les écarts constatés.

4.1.6. Les annulations de titres du c/673

En application de l'instruction comptable M14 et de l'instruction codificatrice n° 11-022-M0 du 16 décembre 2011, les réductions ou annulations de recettes, imputées au compte 673, ont exclusivement pour objet soit de rectifier des erreurs matérielles de liquidation commises lors de l'émission du titre de recette, soit de constater la décharge d'une obligation de payer prononcée par une décision de justice passée en force de chose jugée. Ces réductions ou annulations peuvent, dans ces seuls cas, être constatées simplement au vu d'un document rectificatif établi par l'ordonnateur et comportant les motifs de la rectification.

En revanche, lorsqu'une créance fait l'objet d'une remise gracieuse, la décision doit faire l'objet d'une délibération du conseil municipal et la dépense qui en résulte doit être traitée comptablement comme une subvention de fonctionnement, imputée au compte 657 ou 674.

La chambre régionale des comptes attire l'attention de la commune d'Oloron Sainte-Marie sur ce point car il a été observé qu'une annulation d'un titre (n° 1958/2012) d'un montant de 9 611 € avait été effectuée en 2013 sans explication quant à son motif.

4.1.7. L'organisation du recouvrement des créances

Le contrôle des restes à recouvrer arrêtés au 31 décembre 2015 a révélé de nombreux restes très anciens, qui auraient, pour certains, dû être recouvrés plus tôt ou, à défaut et, notamment en cas d'insolvabilité avérée et irrémédiable des débiteurs, faire l'objet d'admissions en non-valeur.

Afin de diminuer ces restes à recouvrer, tant sur le budget principal que sur les budgets annexes « eau et assainissement », il serait souhaitable que les services de l'ordonnateur et du comptable se coordonnent pour analyser les causes des difficultés et, en tant que de besoin, mettent en place des modalités pour faciliter et accélérer les recouvrements de titres à l'avenir. M. LUCBÉREILH a indiqué que la coopération avec les services de la trésorerie a été accrue sur ce point en 2017.

4.2. LE SUIVI ET LE CONTROLE DES REGIES

En 2017, la commune disposait de huit régies de recettes, d'une régie d'avances et d'une régie de recettes et d'avances. Sur l'année 2016, les régies de recettes ont manié au total 1,344 M€ ; la plus importante était celle de l'eau et de l'assainissement (1,196 M€ soit les neuf dixièmes du total des produits encaissés par voie de régie).

L'examen des actes institutifs de ces régies a mis en évidence certaines actualisations nécessaires :

- les actes de création des régies « Sport Vacances », « Eau et Assainissement », « Camping, gîtes, stade », « Patinoire » et « Garderies municipales » ne sont pas à jour du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (ils font encore référence à l'ancien décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962) ;

- l'acte de création de la régie « *Location matériel communal* » (qui date du 20 juin 1984) indique encore des montants d'encaisse en francs ;
- pour la régie « *Service culturel* », le dernier procès-verbal de vérification par le comptable en date d'avril 2014, faisait état des anomalies suivantes : « *la forme des justificatifs remis en contrepartie des encaissements n'est pas indiquée dans l'acte constitutif. L'acte institutif doit également préciser la périodicité du versement des chèques. L'intervention des mandataires doit être autorisée dans l'acte institutif* ». Or, ces points n'ont pas été corrigés par l'ordonnateur.

Par ailleurs, les actes institutifs des régies de l'eau - assainissement et du service culturel autorisent des montants maximum d'encaisse élevés, (90 000 € pour la première et 30 000 € par semaine pour la seconde) ; ces montants seraient à revoir au vu de l'instruction comptable 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 et au regard des risques encourus ;

Enfin, aux termes de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales : « *Les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances ainsi que les régisseurs intérimaires et les mandataires sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés. / (...)* ». Les modalités de ces contrôles sont précisées par l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006. La périodicité minimale de contrôle sur place par les comptables publics est de deux ans pour les régies présentant le plus de risques, les autres devant être contrôlées sur place au moins tous les six ans.

Dans le cas de la commune d'Oloron, le comptable public a contrôlé la régie la plus importante en 2016 et avait prévu de contrôler les autres en 2017. La chambre régionale des comptes rappelle à la commune d'Oloron qu'en application des dispositions réglementaires précitées, il appartient également l'ordonnateur de mettre en place des modalités régulières de contrôle des régies instituées.

Dans ses réponses aux observations provisoires sur tous ces points, M. LUCBÉREILH a indiqué que la régie « *camping, gîtes et stade* » a été clôturée le 10 avril 2017, que les actes institutifs des autres régies seront rectifiés en 2018, que les montants élevés d'encaisse des régies « eau-assainissement » et « service culturel » sont justifiés et que le service des finances de la commune se rapprochera de la trésorerie pour définir une méthode et un calendrier commun des contrôles des régies à partir de 2018.

5. L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière a été effectuée pour l'essentiel à partir des informations issues des comptes de gestion retraitées par le logiciel « Anafi » des juridictions financières et complétées sur certains points par des données des comptes administratifs, des informations fournies par la collectivité et des éléments publiés sur le site internet du Ministère des finances.

5.1. LE BUDGET PRINCIPAL

5.1.1. L'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement brute et le résultat de fonctionnement

Le tableau ci-après détaille les composants et l'évolution de ces soldes de gestion pour la période la plus récente.

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2012- 2016
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 893 768	4 053 383	4 042 099	4 878 170	5 298 226	36%
+ Ressources d'exploitation	878 658	941 334	875 224	1 040 892	839 325	-4%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 652 268	2 549 586	2 662 661	2 599 874	2 228 883	-16%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	4 621 259	4 852 936	4 861 639	4 814 476	4 712 496	2%
+ Production immobilisée, travaux en régie	91 157	120 000	159 733	162 088	178 543	96%
= Produits de gestion (= A)	12 137 110	12 517 239	12 601 356	13 495 500	13 257 474	9%
Charges à caractère général	2 650 173	2 732 056	2 876 847	2 915 238	3 109 988	17%
+ Charges de personnel	5 733 529	5 816 202	6 216 605	6 511 008	6 564 835	14%
+ Subventions de fonctionnement	1 026 597	1 033 361	1 116 668	1 087 326	1 102 403	7%
+ Autres charges de gestion	925 015	965 229	934 539	839 288	813 971	-12%
= Charges de gestion (B)	10 335 315	10 546 848	11 144 659	11 352 860	11 591 197	12%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 801 795	1 970 391	1 456 697	2 142 640	1 666 277	-8%
<i>en % des produits de gestion</i>	14,8%	15,7%	11,6%	15,9%	12,6%	-15%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-384 578	-386 978	-383 593	-310 288	-270 602	-30%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains ou +/- val. de cession de stocks	-11 414	0	-26 713	-72 338	0	-100%
+/- Autres produits et charges excep. réels	29 556	469 824	-18 632	-4 225	57 196	94%
= CAF brute	1 435 360	2 053 237	1 027 760	1 755 790	1 452 871	1%
<i>en % des produits de gestion</i>	11,8%	16,4%	8,2%	13,0%	11,0%	-7%
- Dotations nettes aux amortissements	597 067	498 837	501 382	489 580	448 677	-25%
= Résultat section de fonctionnement	838 293	1 554 400	526 378	1 266 210	1 004 194	20%
<i>en % des produits de gestion</i>	11,8%	16,4%	8,2%	13,0%	11,0%	
Rappel de la CAF brute	1 435 360	2 053 237	1 027 760	1 755 790	1 452 871	1%
- Annuité en capital de la dette	830 671	962 274	1 058 136	1 064 699	1 094 734	32%
= CAF nette ou disponible (C)	604 689	1 090 963	-30 376	691 091	358 137	-41%

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

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) a connu une évolution fluctuante de 2012 à 2016. Il avait atteint un pic en 2013 (1,970 M€) puis en 2015 (2,143 M€). Il était redescendu en 2016 à 1,666 M€, soit 12,6 % des produits de gestion contre 14,8 % en 2012.

Au cours de la période 2012-2016, l'augmentation des produits de gestion (+ 9 %) est liée notamment à celle des ressources fiscales propres (+36 %), intervenue en particulier entre 2014 et 2015, suite à la décision du conseil municipal de supprimer divers abattements sur les bases de la taxe d'habitation.

L'augmentation des charges de gestion (+12 %) s'explique à la fois par celle de charges à caractère général (3,109 M€ en 2016, soit 17 % de plus qu'en 2012), par celle des charges de personnel (6,564 M€, soit 14 % de plus qu'en 2012) et par celle des subventions de fonctionnement versées (1,102 M€, soit 7 % de plus qu'en 2012).

Les autres charges de gestion (0,814 M€ en 2016) ont diminué de 12 % sur la période. Elles incluent notamment les contributions au service incendie (0,381 M€ en 2016, soit 3 % de plus qu'en 2012) et les indemnités, frais et cotisations des élus (0,215 M€ en 2016, soit 18 % de plus qu'en 2012).

Après déduction du résultat financier net (impacté pour l'essentiel par les remboursements d'intérêts des emprunts), la capacité d'autofinancement (CAF) brute s'établissait en 2016 à 1,452 M€, soit 11 % des produits de gestion. Comme l'EBF, La CAF brute a connu une évolution fluctuante au cours de la période ; elle avait atteint un pic en 2013 (2,053 M€).

L'annuité en capital de la dette a progressé fortement en 2016 (1,094 M€, soit 32 % de plus qu'en 2012). En conséquence, la CAF nette de l'annuité des emprunts a fortement baissé après 2013. Elle s'élevait à 0,358 M€ en 2016, contre 0,605 M€ en 2012 et 1,091 M€ en 2013.

5.1.2. Le tableau de financement des investissements

Ces éléments sont détaillés dans le tableau ci-après.

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul 2012-2016
CAF brute	1 435 360	2 053 237	1 027 760	1 755 790	1 452 871	7 725 018
- Annuité en capital de la dette	830 671	962 274	1 058 136	1 064 699	1 094 734	5 010 515
= CAF nette ou disponible (C)	604 689	1 090 963	-30 376	691 091	358 137	2 714 504
TLE et taxe d'aménagement	50 425	42 552	61 664	67 677	48 935	271 254
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	466 251	413 919	449 345	495 980	274 463	2 099 958
+ Subventions d'investissement reçues	319 928	2 932 476	326 541	840 047	641 481	5 060 474
+ Produits de cession	85 359	20 103	627 151	838 723	907 194	2 478 530
+ Autres recettes	0	720 736	0	0	0	720 736
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	921 964	4 129 786	1 464 702	2 242 427	1 872 073	10 630 951
= Financement propre disponible (C+D)	1 526 653	5 220 749	1 434 325	2 933 518	2 230 210	13 345 455
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	31%	154%	74%	127%	128%	
- Dépenses d'équipement (y compris trvx en régie)	4 963 640	3 398 490	1 926 542	2 313 415	1 736 280	14 338 367
- Subventions d'équipement	-1 474 819	43 753	21 353	50 737	21 633	-1 337 343
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	2 905 944	0	26 467	76 972	3 009 383
- Participations et inv. financiers nets	0	0	26 467	-9 933	16 500	33 034
+/- Variation autres dettes et cautionnements	335	427	267	186	-200	1 015
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 962 503	-1 127 865	-540 304	552 646	379 025	-2 699 000
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	-60 025	-60 025
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 962 503	-1 127 865	-540 304	552 646	319 000	-2 759 025
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 800 002	1 200 000	300 000	0	17 954	3 317 957
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-162 501	72 135	-240 303	552 646	336 954	558 932

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

Le cumul 2012-2016 de la CAF brute s'est élevé à 7,725 M€. Déduction faite des annuités en capital (5,011 M€), la CAF nette cumulée s'est élevée à 2,715 M€. Après rajout d'autre recettes d'investissement (subventions d'investissement de 5,060 M€, FCTVA de 2,100 M€, produits de cession de 2,479 M€ et autres recettes de 0,992 M€), le financement propre disponible cumulé s'est élevé à 13,345 M€.

Les dépenses d'équipement cumulées et autres dépenses d'équipement ont été impactées en 2012 et 2013 par les régularisations comptables des opérations « parvis » et « passerelle » réalisées sous mandat par la CCPO et qui avaient initialement été mal imputées. De ce fait, les cumuls 2012-2013 des agrégats concourant à la formation du besoin de financement cumulé ont également été impactés. Parmi les autres dépenses d'investissement, les opérations les plus importantes de 2013 à 2016 sont les travaux de voirie (1,265 M€ en cumul sur cette période) et l'opération « confluence sur la place des deux gaves » (0,672 M€ en cumul).

Les nouveaux emprunts mobilisés de 2012 à 2016 (3,318 M€) ont été inférieurs au capital remboursé, ce qui a concouru au désendettement.

5.1.3. L'endettement et la capacité de désendettement

Le tableau ci-après détaille l'endettement et les ratios y afférents pour la période la plus récente.

en €	2012	2013	2014	2015	2016
Encours de dettes du BP au 1er janvier	13 328 152	14 297 148	14 534 446	13 776 044	12 711 159
- Annuité en capital de la dette	830 671	962 274	1 058 136	1 064 699	1 094 734
- Var. des autres dettes non financières	335	427	267	186	-200
+ Nouveaux emprunts	1 800 002	1 200 000	300 000	0	17 954
= Encours de dette du BP au 31 décembre	14 297 148	14 534 446	13 776 044	12 711 159	11 634 579
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	384 578	386 978	383 804	310 288	270 602
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	2,7%	2,7%	2,8%	2,4%	2,3%
Capacité de désendettement BP, en années (dette Budget principal net / CAF brute du BP)	10,0	7,1	13,4	7,2	8,0

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

L'encours de la dette est passé de 13,328 M€ au 1^{er} janvier 2012 à 14,534 M€ au 1^{er} janvier 1994 puis à 11,634 M€ au 31 décembre 2016. Le taux apparent de la dette (soit les charges d'intérêts de l'exercice rapportées à l'encours en fin d'exercice) était en 2016 de 2,3 % contre 2,7 % en 2011.

Le ratio de désendettement⁹ (qui rapporte l'encours de la dette au 31 décembre à la CAF brute de l'exercice) s'est légèrement amélioré passant de 10 années en 2012 à 8 années en 2016. La ville de Oloron ne dépasse pas, fin 2016, le plafond national de référence de 12 années fixé par l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Certes, comme l'a indiqué M. LUCBÉREILH dans sa réponse aux observations provisoires, ces dispositions législatives ne s'appliquent pas obligatoirement aux communes de la taille d'Oloron ; toutefois, il est communément admis que le dépassement de ce seuil de 12 années constitue un point d'alerte pour l'ensemble des communes.

⁹ Ce ratio mesure la durée nécessaire à la collectivité pour rembourser les emprunts en cours au 31 décembre de l'exercice, à supposer qu'elle y consacre la totalité de son épargne et que celle-ci soit constante sur la période.

Selon l'annexe du compte administratif 2016 relative à la ventilation de l'encours selon la structure de taux, sur vingt-trois emprunts, vingt-et-un (représentant près de 93 % de l'encours restant dû) ne présentaient pas de risque particulier (classement en A sur la charte Gissler). Les deux autres étaient classés en B.

L'annuité totale de la dette (capital et intérêt) s'établissait en 2016 à 1,375 M€. En faisant abstraction d'éventuels nouveaux emprunts, la plupart des emprunts restant à rembourser à cette date avaient une durée résiduelle se situant entre 8 et 11 ans.

Il convient par ailleurs de signaler que la commune a signé avec l'Etablissement public foncier (EPF) du Béarn-Pyrénées deux conventions de portage pour l'acquisition de deux terrains, ces opérations ayant été autorisées par délibérations du conseil municipal en dates du 21 décembre 2015 et du 29 février 2016. En application de ces conventions, l'EPF assure le portage des acquisitions pendant respectivement 4 et 6 ans, pour des montants s'élevant respectivement à 0,314 M€ et 0,291 M€ (montants incluant les achats de terrains et les frais). Ce montant total de 0,605 M€ doit donc également être pris en compte pour l'appréciation des engagements à long terme pesant sur la commune.

5.1.4. La trésorerie

La trésorerie nette disponible s'élevait au 31 décembre 2016 à 1,552 M€ (soit 48 jours de charges courantes de fonctionnement de l'exercice) contre - 0,172 M€ au 31 décembre 2012 (soit -6 jours de charges courantes de fonctionnement de l'exercice).

5.1.5. La fiscalité directe perçue

Le tableau ci-après détaille les données concernant la fiscalité.

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution
Impôts locaux nets des restitutions	3 351 323	3 511 787	3 550 154	4 120 145	4 083 057	21,8%
+ Taxes sur activités de service et domaine	75 973	75 701	69 890	129 946	129 182	70,0%
+ Taxes sur activités industrielles	245 510	261 296	255 131	244 556	233 424	-4,9%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (versement de transport)	0	0	0	199 813	617 864	
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	220 962	204 600	166 924	183 710	234 700	6,2%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 893 768	4 053 383	4 042 099	4 878 170	5 298 226	36,1%

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

L'augmentation de 36 % constatée sur la période s'explique principalement par l'augmentation de 21,8 % des produits des impôts locaux ainsi que par l'apparition en 2015 et 2016 de recettes liées au versement de transport (0,618 M€ en 2016).

La forte augmentation des produits des taxes foncières et d'habitation (4 051 M€ en 2016, soit 21,8 % de plus qu'en 2012) est due pour l'essentiel à celle des bases, puisque les taux sont restés pratiquement inchangés au cours de la période (hausse limitée à 1,3 % entre 2012 et 2013).

Si l'on fait abstraction des augmentations forfaitaires résultant de l'application de l'article 1518 bis du code général des impôts, l'augmentation des bases réelles de la taxe d'habitation a été de 28,12 % (principalement entre 2014 et 2015) et celle des bases réelles de la taxe foncière bâtie de 6,25 %.

La forte augmentation des bases de la taxe d'habitation entre 2014 et 2015 a été expliquée par le fait que, par délibération en date du 25 juin 2014, le conseil municipal a décidé, avec effet au 1er janvier 2015 : de supprimer les abattements général et spécial à la base de la taxe d'habitation, d'appliquer le taux de droit commun pour les abattements obligatoires pour charges de famille et de taxer les logements vacants. Quant à l'évolution défavorable postérieure (-4,06 % entre 2015 et 2016), selon la ville, elle ne résulte pas de mesures prises par le conseil municipal mais « *par des évolutions législatives prévues à l'article 75 de loi de finances pour 2016* ».

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de la commune est resté inférieur à 1 tout au long de la période (entre 0,61 et 0,64).

5.1.6. Les autres ressources de fonctionnement

Le tableau ci-après détaille les données concernant les ressources institutionnelles. Il montre que la diminution des dotations et participations s'explique surtout par celle de la dotation globale de fonctionnement, qui ne représentait plus en 2016 que 1,076 M€ soit 37% de moins qu'en 2012.

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2012-2016
Dotation Globale de Fonctionnement	1 710 365	1 682 328	1 590 811	1 309 052	1 076 522	-37%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	1 493 571	1 457 698	1 360 943	1 071 900	816 079	-45%
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	216 794	224 630	229 868	237 152	260 443	20%
Autres dotations	6 319	2 808	2 808	0	0	-100%
Participations	665 069	619 726	817 748	1 024 094	869 964	31%
<i>Dont Etat</i>	63 099	49 082	100 139	277 355	204 783	225%
<i>Dont départements</i>	12 995	20 540	11 483	12 381	10 488	-19%
<i>Dont communes</i>	6 905	5 669	3 832	0	0	-100%
<i>Dont groupements</i>	68 552	76 280	11 187	145 060	75 930	11%
<i>Dont autres</i>	513 519	468 155	691 108	589 299	578 763	13%
Autres attributions et participations	270 515	244 723	251 294	266 729	282 397	4%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	267 991	243 723	227 611	224 224	247 582	-8%
<i>Dont autres</i>	2 524	1 000	23 683	42 505	34 815	1279%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 652 268	2 549 586	2 662 661	2 599 874	2 228 883	-16%

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

Par ailleurs, le montant de l'attribution de compensation reversée par la CCPO a légèrement augmenté, passant de 4,570 M€ en 2012 à 4,891 M€ à partir de 2014. Dans ses réponses aux observations provisoires, M. UTHURRY a expliqué que cette augmentation de 0,320 M€ s'explique par la fin des remboursements des emprunts que la communauté de communes avait pris en charge en 2003 lors du transfert de divers équipements auparavant communaux (salle de spectacle, piscine et de cuisine centrale).

Les autres ressources d'exploitation s'élevaient en 2016 à 0,839 M€ soit 4 % de moins qu'en 2012 ; cette évolution résulte d'une évolution contraire entre, d'une part, les produits des services et du domaine qui se sont élevés en 2016 à 0,387 M€ (soit plus du double qu'en 2012) et, d'autre part, les revenus locatifs qui s'élevaient en 2016 à 0,444 M€ (soit 29 % de moins qu'en 2012).

5.1.7. Les charges à caractère général

Les tableaux ci-après détaillent les données concernant les charges à caractère général.

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Evol.
Achats autres que les terrains à aménager	1 493 391	1 630 568	1 723 397	1 690 294	1 520 576	2%
Locations et charges de copropriétés	62 903	70 843	71 787	93 250	143 057	127%
Entretien et réparations	533 880	503 206	508 546	551 797	581 127	9%
Assurances et frais bancaires	42 293	45 377	49 571	47 950	43 210	2%
Autres services extérieurs	57 764	65 518	60 186	50 700	73 076	27%
Contrats de prestations de services avec des entreprises	0	0	0	0	29 243	
Honoraires, études et recherches	19 531	20 421	20 739	34 122	71 788	268%
Publicité, publications et relations publiques	63 810	72 070	90 388	89 956	158 036	148%
Transports collectifs et de biens	170 335	118 829	111 228	121 871	250 648	47%
Déplacements et missions des agents	5 130	4 454	5 747	8 032	14 122	175%
Frais postaux et télécommunications	97 133	93 578	96 948	105 841	91 874	-5%
Impôts et taxes (sauf sur personnel)	104 003	107 190	138 309	121 425	133 231	28%
Charges à caractère général	2 650 173	2 732 056	2 876 847	2 915 238	3 109 988	17%

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

En 2016, les charges à caractère général s'élevaient à 3,109 M€, soit 17 % de plus qu'en 2012, l'augmentation étant constatée tout au long de la période. Les trois postes les plus importants en sont les achats (1,520 M€ en 2016 soit 2 % de plus qu'en 2012), les entretiens et réparations (0,581 M€ en 2016 soit 9 % de plus qu'en 2012) et les transports collectifs et de biens (0,250 M€ en 2016, soit 47 % de plus qu'en 2012).

5.1.8. Les charges de personnel

Le tableau suivant retrace l'évolution des charges de personnel.

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2012-2016
Rémunérations du personnel titulaire (a)	3 565 253	3 659 690	3 829 867	3 759 337	3 770 648	6%
en % des rémunérations du personnel*	89,1%	89,2%	86,3%	82,1%	83,1%	-7%
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	342 924	346 763	409 230	438 985	405 007	18%
en % des rémunérations du personnel*	8,6%	8,5%	9,2%	9,6%	8,9%	4%
Autres rémunérations (c)	95 239	96 060	196 334	382 229	363 253	281%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	4 003 416	4 102 513	4 435 431	4 580 551	4 538 907	13%
Atténuations de charges	33 132	41 740	101 151	60 219	68 817	108%
= Rémunérations du personnel	3 970 284	4 060 773	4 334 281	4 520 332	4 470 090	13%
+ Charges sociales	1 580 903	1 659 721	1 785 521	1 802 738	1 840 762	16%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	71 645	77 671	81 965	82 359	78 366	9%
+ Autres charges de personnel	0	0	0	82 256	86 640	
= Charges de personnel interne	5 622 832	5 798 165	6 201 766	6 487 684	6 475 858	15%
+ Charges de personnel externe	110 697	18 037	14 838	23 324	88 977	-20%
= Charges totales de personnel	5 733 529	5 816 202	6 216 605	6 511 008	6 564 835	14%
- Remboursement de personnel mis à disposition (MAD)	0	0	0	0	15 013	
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	5 733 529	5 816 202	6 216 605	6 511 008	6 549 822	14%
en % des produits de gestion	47,2%	46,5%	49,3%	48,2%	49,4%	5%

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

Les charges nettes de personnel (avant remboursement de personnels mis à disposition) se sont élevées en 2016 à 6,565 M€, soit 14 % de plus qu'en 2012. Cette augmentation a été continue sur toute la période.

Les rémunérations brutes du personnel titulaire se sont élevées en 2016 à 3,771 M€, soit 6 % de plus qu'en 2012 (avec un pic en 2014). Les rémunérations brutes du personnel non-titulaire se sont élevées en 2016 à 0,405 M€, soit 18 % de plus qu'en 2012 (avec un pic en 2015).

Les charges sociales se sont élevées en 2016 à 1,841 M€, soit 16 % de plus qu'en 2012.

Les raisons de ces évolutions sont abordées en détail dans la partie du présent rapport consacrée au personnel. La maîtrise, voire la réduction des charges de personnel, constitue un enjeu important pour la ville d'Oloron Sainte-Marie.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, M. LUCBÉREILH a indiqué que la commune allait ne pas remplacer tous les départs à la retraite afin d'arriver à un objectif cible de 120 agents équivalent-temps plein contre 146 actuellement. A cet effet, un travail est actuellement mené sur une gestion prospective des effectifs et compétences ; des réflexions sont aussi en cours sur le nombre de groupes scolaires (six actuellement), dans un contexte de réduction du nombre d'élèves scolarisés.

5.2. LES BUDGETS ANNEXES EAU ET ASSAINISSEMENT

Les chiffres d'affaires de ces budgets annexes se sont élevés en 2016 à 1,203 M€ pour le budget annexe de l'eau (soit 14 % de plus qu'en 2012) et à 1,198 M€ pour le budget annexe assainissement (soit 24 % de plus qu'en 2012).

Comme l'indiquent les deux tableaux ci-après, complétés à partir d'indications produites par la commune, ces augmentations sont principalement dues à celles de différentes composantes des prix facturés aux usagers, à savoir, pour le budget de l'eau, le prix du m³ et de la part fixe et la redevance pollution et, pour le budget de l'assainissement, le prix du m³, l'institution d'une part fixe à compter de 2016 et la redevance collecte.

Evolution du prix de l'eau TTC entre 2012 et 2016 inclus	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2012/2016
Prix du m ³	0,75	0,75	0,84	0,84	0,9	20%
Redevance Pollution	0,293	0,3	0,305	0,31	0,315	8%
Redevance préservation ressource	0,072	0,072	0,072	0,072	0,072	0%
Coût HT du m ³	1,115	1,122	1,217	1,222	1,287	15%
Coût HT pour 120 m ³	133,8	134,64	146,04	146,64	154,44	15%
Part fixe annuelle HT	25,3	25,3	36	36	36	42%
Coût total HT pour 120 m ³	159,1	159,94	182,04	182,64	190,44	20%
TVA : 5,5 %	8,75	8,8	10,01	10,05	10,47	20%
Montant TTC pour 120 m ³	167,85	168,74	192,05	192,69	200,91	20%

Evolution du prix de l'assainissement TTC entre 2012 et 2016 inclus	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2012/2016
Prix du m ³	1,4	1,49	1,49	1,78	1,78	27%
Redevance Collecte	0,22	0,225	0,23	0,235	0,24	9%
Coût HT du m ³	1,62	1,715	1,72	2,015	2,02	25%
Coût HT pour 120 m ³	194,4	205,8	206,4	241,8	243	25%
Part fixe annuelle HT	-	-	-	-	14,85	
Coût total HT pour 120 m ³	194,4	205,8	206,4	241,8	257,86	33%
TVA : 7% puis 10% à compter de 2014	13,61	14,41	20,64	24,18	25,79	89%
Montant TTC pour 120 m ³	208,01	220,21	227,04	265,98	283,65	36%

S'agissant du budget annexe de l'eau, les charges de personnel (0,399 M€ en 2016) ont augmenté de 24 % durant l'ensemble de la période. L'excédent brut d'exploitation (0,341 M€ en 2016) et la CAF brute (0,301 M€ en 2016), ont augmenté respectivement de 22 % et de 29 % au cours de la période. Au 31 décembre 2016, l'encours de la dette bancaire restant due par ce budget annexe s'élevait à 1,514 M€ au titre de cinq emprunts classés en A sur la charte Gissler.

S'agissant du budget annexe de l'assainissement, les charges de personnel (0,386 M€ en 2016) ont augmenté de 24 % au cours de l'ensemble de la période. L'excédent brut d'exploitation (0,575 M€ en 2016) et la CAF brute (0,500 M€ en 2016), ont augmenté respectivement de 92 % et de 114 % durant la période. Au 31 décembre 2016, l'encours de la dette bancaire restant due par ce budget annexe s'élevait à 3,270 M€ au titre de huit emprunts classés en A sur la charte Gissler (87 % de l'encours total) et un emprunt classé B (13 % de l'encours total).

5.3. LES AUTRES BUDGETS ANNEXES

5.3.1. *Le budget annexe des navettes urbaines*

Pour ce budget annexe, en section de fonctionnement, les dépenses cumulées 2012-2016 se sont élevées à 0,610 M€ dont 0,563 M€ de sous-traitance, assurée par voie de marchés publics. Les recettes de fonctionnement cumulées se sont élevées à 0,699 M€ dont 0,693 M€ de subventions en provenance du budget principal. La section d'investissement n'a quasiment pas été mouvementée et ce budget ne comportait aucun endettement au 31 décembre 2016.

Depuis l'arrêté préfectoral du 1er avril 2015 constatant la création d'un périmètre de transport urbain sur la commune, les subventions versées par le budget principal au budget annexe proviennent pour l'essentiel du produit du versement de transport, institué au taux de 0,55 % par délibération du conseil municipal en date du 29 avril 2015, pour financer la politique communale en matière de transports et de mobilité. Cette politique a été plus précisément définie par la délibération du conseil municipal du 20 décembre 2016, qui en a fixé et détaillé les axes suivants : les navettes urbaines, le transport en commun hors temps scolaire (navette sportive, desserte des centres de loisirs), les « déplacements doux » (aménagement cyclistes et piétonniers) et l'intermodalité des transports.

Les actions ainsi prévues entrent a priori dans le champ de celles susceptibles d'être financées par le versement de transport, lesquelles sont énumérées de manière limitative par les articles L. 2333-68 et D. 2333-86 du code général des collectivités territoriales.

Au regard de la diversité des dépenses pouvant ainsi légalement être financées par ce versement, il apparaît normal d'imputer celles qui sont à caractère administratif sur le budget principal, tenu selon l'instruction comptable M14.

En revanche, toutes les activités relatives au service public de transport urbain régulier de voyageurs sont de nature industrielle et commerciale, en application de l'article L. 1221-3 du code des transports, et doivent donc être suivies sur un budget annexe spécifique, tenu selon l'instruction comptable M43. Tel est bien le cas à Oloron Sainte-Marie pour les navettes urbaines.

La chambre régionale des comptes estime dès lors acceptable que le produit du versement de transport soit imputé dans sa globalité en recettes du budget principal et que, comme le fait la commune d'Oloron, seule la partie de ce produit qui est nécessaire au financement du budget annexe des navettes urbaines soit reversée à ce dernier, sous la forme d'une subvention.

Elle observe toutefois que l'imputation comptable retenue jusqu'à présent au budget principal pour le versement de ces subventions est inexacte : en effet, elles ont été imputées au c/6248 « *transports divers* » alors qu'elles auraient dû être imputées au c/6573 (subdivision 657364 « *services rattachés à caractère industriel et commercial* ») qui, aux termes de l'instruction comptable M14, « *retrace les subventions de fonctionnement versées aux organismes publics y compris celles versées, en application de l'article L. 2224-2 du CGCT, (...) aux services de transport par les communes de toutes catégories. (...)* ». La chambre régionale des comptes recommande donc que ce point fasse l'objet d'une régularisation pour l'avenir.

Par ailleurs, et pour la fraction des produits du versement de transport conservée au budget principal, la chambre régionale des comptes recommande à la ville de se doter de tous les moyens de comptabilisation nécessaires afin de recenser précisément chaque année l'ensemble des dépenses du budget principal financées grâce aux produits de ce versement, pour vérifier et garantir qu'ils ne soient pas utilisés pour couvrir d'autres dépenses non prévues par les dispositions des articles L. 2333-68 et D. 2333-86 du code général des collectivités territoriales.

Dans ses réponses aux observations provisoire, M. LUCBÉREILH a indiqué que les imputations comptables des subventions du budget principal au budget annexe des navettes urbaines ont été rectifiées pour le budget 2018. Il a indiqué également que les dépenses financées par le versement de transport feront désormais l'objet d'un rapport annuel au conseil municipal, pour lui permettre d'en vérifier la bonne utilisation.

5.3.2. Les budgets annexes des lotissements Légugnon et Soeix

Ces deux budgets annexes ont été créés par délibération du 6 novembre 2014, avec deux objectifs :

- permettre aux oloronais d'accéder à la propriété dans des conditions facilitées (primo-accession) ;
- endiguer la baisse de la population sur la commune et apporter une réponse à l'exode vers les communes voisines pour ce type de logements.

1. Le lotissement de Soeix est constitué d'une parcelle de 1ha93a, initialement destinée à la création de 30 lots.

En 2015 et 2016, des dépenses d'un montant total de 0,492 M€ ont été enregistrées sur ce budget, dont 0,250 M€ pour le terrain (qui appartenait déjà à la commune mais a été transféré pour ce montant du budget principal au budget annexe) et 0,190 M€ d'études, le reste étant constitué de travaux et frais (0,021 M€) et de remboursements d'intérêts (0,031 M€). Pour financer l'opération, un emprunt de 1,200 M€ a été contracté en 2015 (remboursable à terme le 18 janvier 2018). Au 31 décembre 2016, le BA du lotissement de Soeix présentait un résultat de clôture positif de 0,704 M€, du fait de l'emprunt susmentionné.

Pour ce lotissement, les précisions suivantes ont été apportées en cours d'instruction : « *compte tenu du contexte actuel (marché de l'immobilier...), le Maire envisage de clore cette opération et devrait présenter sa décision lors d'un prochain conseil municipal pour approbation. En effet, le prix de vente de 90 € / m² établi à l'origine du projet apparaît à ce jour trop élevé pour les familles primo-accédantes. Par ailleurs, le besoin avéré de terres agricoles jouxtant le lycée agricole voisin de Soeix dû à la perte de terres qu'il va devoir accuser à cause de la préemption de terrains pour le passage de la déviation Gabarn-Gurmençon, vient modifier le projet pour laisser ces terres libres et de ce fait ne pas les urbaniser. / Si cette clôture est approuvée, le terrain sera repris par la commune à la valeur du transfert initial, soit 250 000 €. Quant aux charges réalisées, soit 262 000 € environ, elles devront être couvertes par le budget principal* ».

Il ressort donc de ces explications que cette opération devrait avoir au final un coût de 0,262 M€ pour le budget communal sans avoir atteint ses objectifs initiaux puisque le terrain resterait non aménagé et non construit. Cette situation coûteuse (la commune se retrouvant par ailleurs in fine propriétaire d'un terrain agricole d'une valeur vraisemblablement surestimée à 0,250 M€) amène à s'interroger sur la qualité des études menées fin 2014, préalablement à l'engagement de ce projet.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que le coût résiduel à la charge de la commune du projet abandonné de réalisation du lotissement de Soeix ne serait que de 0,072 M€. Pour arriver à cette estimation, différente de celle de la chambre régionale des comptes, il a soustrait un montant de 0,190 M€ de dépenses d'études qui avaient été faites par les services techniques de la mairie et facturées par le budget principal au budget annexe en 2015. Toutefois, même si ces études ont été réalisées en interne, il n'en demeure pas moins que leur coût a bien été supporté par la commune.

2. Le lotissement de Légugnon est constitué d'une parcelle de 33a, initialement destinée à la création de 4 lots.

En 2015 et 2016, des dépenses d'un montant total de 0,087 M€ ont été enregistrées sur ce budget, dont 0,05 M€ pour l'acquisition du terrain et 0,033 M€ d'études. Pour financer l'opération, un emprunt de 0,2 M€ a été contracté en 2015, remboursable le 31 mai 2018. Au 31 décembre 2016, le BA du lotissement de Légugnon présentait un résultat de clôture positif de 0,113 M€, du fait de l'emprunt susmentionné.

Pour ce lotissement, les précisions suivantes ont été apportées en cours d'instruction : *« par délibération en date du 10 avril 2017 consécutive à une offre de l'Office 64 de l'Habitat en date du 10 janvier 2017, le conseil municipal a autorisé la cession de la parcelle à cet organisme, moyennant le prix de 150 000 € TTC, soit 125 000 € HT. Le budget lotissement doit prendre en charge la réalisation des réseaux pour un coût estimé à 30 000 € HT. (...) Les travaux devront débuter début 2018 et la vente doit intervenir à la fin du 1er trimestre 2018. Ainsi le remboursement de l'emprunt pourra intervenir après la cession. Compte tenu du montant des charges déjà réalisées (87.349,21 € HT), des charges à venir (travaux + intérêts d'emprunt estimés à 35 254 € HT) et après remboursement de l'emprunt, cette opération devrait dégager un bénéfice estimé à 2 400 €. »*

Pour ce lotissement, les objectifs initialement fixés seront donc normalement atteints, sans aucun coût résiduel à la charge de la commune.

6. LA GESTION DU PERSONNEL

6.1. LES EFFECTIFS ET LA GESTION DU PERSONNEL

Le budget principal de la commune comporte en 2016 un effectif de 146,8 équivalent temps-plein (ETP) d'emplois d'agents titulaires pourvus, contre 155 en 2012, soit une baisse de 5,3 %. Cette diminution a concerné les filières administrative (- 3 ETP), technique (- 6,4 ETP) et médico-sociale (-1,2 ETP). En revanche, la filière animation a vu des effectifs croître (+ 3,4 ETP) et un agent de catégorie C a été recruté dans la filière police.

Ces évolutions des effectifs sont donc contraires à celles des rémunérations brutes du personnel titulaire, qui se sont élevées en 2016 à 3,770 M€, soit une hausse de 6 % par rapport à 2012. Il en résultait en 2016 une rémunération annuelle moyenne brute par emploi pourvu par un agent titulaire de 25 684 €, soit 11,7 % de plus qu'en 2012.

Puisque les comptes administratifs du budget principal ne détaillaient pas la composition précise des rémunérations des agents titulaires, et ce en méconnaissance de l'instruction M14, il n'était pas possible d'analyser plus précisément, au vu de ces seuls comptes, les raisons de ces évolutions contraires entre les rémunérations globales et les effectifs pourvus.

La chambre régionale des comptes rappelle donc que la commune est tenue d'utiliser toutes les subdivisions comptables prévues par l'instruction M14, que ce soit pour les rémunérations des agents titulaires¹⁰ ou pour celles des agents non-titulaires¹¹, ce qui n'a pas été le cas jusqu'en 2016 inclus. Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que cette régularisation ne sera mise en œuvre qu'en 2019 car elle nécessite un travail important de paramétrage du logiciel de paie.

S'agissant des agents titulaires des budgets annexes eau et assainissement, leur effectif global est resté stable de 2012 à 2016 (environ 16 agents), ce qui est, là également, en décalage par rapport à l'augmentation de 24 % des charges de personnel constatées sur ces budgets.

En cours d'instruction, la commune a fait état des facteurs explicatifs suivants :

- l'augmentation du point d'indice de 0,6 % en juillet 2016,
- l'augmentation du régime indemnitaire : (+ 49 638 € entre 2012 et 2016), notamment en 2014, pour le mettre au niveau de celui de la communauté de communes ;
- la mise en place de la participation employeur « *santé et/ou prévoyance* » à partir de 2015 (pour un coût annuel moyen estimé 26 400 €) ;
- le reclassement des agents de la catégorie B et de la catégorie C, au 1er février 2014 pour un impact évalué à 26 302 €, puis au 1er janvier 2015 pour un impact évalué à 47 055 € ;
- des augmentations dues aux avancements d'échelon, à la promotion interne, au paiement de congés payés et au versement de la garantie individuelle du pouvoir d'achat.

¹⁰ Pour les communes de plus de 500 habitants, cette instruction prévoit, pour le compte 6411 « personnel titulaire », les subdivisions suivantes : 64111 - Rémunération principale / 64112 - NBI, supplément familial de traitement et indemnité de résidence / 64116 - Indemnités de préavis et de licenciement / 64118 - Autres indemnités.

¹¹ Pour les communes de plus de 500 habitants, cette instruction prévoit, pour le compte 6413 « personnel non titulaire », les subdivisions suivantes : 64131 – Rémunérations / 64136 - Indemnités de préavis et de licenciement / 64138 - Autres indemnités.

Pour ce qui est des agents non titulaires, les effectifs s'élevaient en 2016 à trente-sept agents pour l'ensemble des budgets, dont dix-huit sur des contrats d'accompagnement dans l'emploi ou des contrats d'avenir, quatre apprentis, un agent en contrat à durée indéterminée et quatorze agents pour des remplacements temporaires ou pour le pourvoi de vacances temporaires dans l'attente du recrutement de fonctionnaires.

S'agissant de l'emploi de travailleurs handicapés, il ressort des déclarations 2015 et 2016 au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées de la fonction publique qu'avec respectivement 10,81 % puis 9,43 % de taux d'emploi légaux de personnes handicapées, la commune d'Oloron Sainte-Marie se situait bien au-dessus du seuil légal de 6 % d'emplois fixé par les dispositions de l'article L. 5212-2 du code du travail.

Enfin, la commune s'acquitte bien de son obligation de réaliser et de présenter au moins tous les deux ans au comité technique un bilan social, conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et du décret n° 97-443 du 25 avril 1997.

6.2. L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL, LES CONGES ET LES ABSENCES

6.2.1. *L'aménagement et la réduction du temps de travail*

Les règles en la matière sont fixées principalement par l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, qui renvoie sur plusieurs aspects au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat.

En application de ces textes, la durée du travail effectif est fixée à trente-cinq heures par semaine. Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées. Cette durée annuelle peut toutefois être réduite pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail, ou de travaux pénibles ou dangereux.

Dans le cas des communes, c'est au conseil municipal qu'il appartient de fixer les règles y afférentes, dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées.

Pour la commune d'Oloron Sainte-Marie, le régime du temps de travail a été fixé par la délibération du conseil municipal du 19 juillet 2001. Cette délibération se réfère à l'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 qui a créé l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, ainsi qu'aux décrets susmentionnés du 25 août 2000 et du 12 juillet 2001. Elle ne mentionne pas l'existence d'un régime antérieur plus favorable et qui serait maintenu. Elle indique de manière très claire que « *l'emploi à temps complet est basé sur une moyenne hebdomadaire de 35 heures par semaine pour une durée maximale annuelle de 1 600 heures¹²* ». Par ailleurs, dans sa partie décisive, cette délibération approuve le rapport ayant reçu un avis favorable du comité technique paritaire du 6 juillet 2001. Ce rapport ne comporte pas non plus de dérogation à la règle des 1600 heures annuelles alors applicable.

Mais, par la suite (semble-t-il en 2004), a été négociée et signée, par le maire et les représentants syndicaux, une « *note interne relative à l'application de l'ARTT* », qui indique que « *l'accord ARTT soumis à l'avis du CTP le 6 juillet 2001 applicable à compter du 1^{er} septembre 2001 est modifié ainsi qu'il suit, conformément à l'accord des représentants syndicaux du personnel et de l'autorité territoriale* » :

¹² Il s'agissait de l'horaire annuel alors applicable, avant l'instauration de la journée de solidarité en 2004.

- le nombre de jours de congé annuel est rétabli à 29 jours ouvrés, le nombre de jours RTT accordé pour un emploi à temps complet est de 26. La durée du temps de travail pour un emploi à temps complet est de 1540 heures ;
- la durée des congés annuels du personnel communal est maintenue à 5,8 fois l'obligation hebdomadaire de service. Le repos dit RTT, éventuellement compris dans la période de congé annuel, est maintenu et vient en déduction du nombre de jours de congé nécessaire pour couvrir la période sollicitée.

Une note du directeur des ressources humaines signée par le maire en date du 9 novembre 2004 et adressée à la CCPO, relative aux horaires de travail effectifs, fait état d'un « *avantage particulier hors des normes officielles* » puisque « *compte tenu des avantages que constituent les congés annuels (29 j au lieu de 25), les journées RTT (26 au lieu de 23), les deux ½ journées de Noël et 1^{er} de l'an, l'horaire effectif est ramené à 1540h* ». Il ressort de cette même note qu'après l'instauration de la journée de solidarité, l'horaire annuel appliqué aux agents de la commune d'Oloron Sainte-Marie est de 1547 heures.

La chambre régionale des comptes observe que cette réduction d'horaire a été irrégulièrement accordée, pour deux raisons :

- au plan de la légalité externe, ainsi qu'il ressort des dispositions légales et réglementaires, c'est au conseil municipal et non pas au maire de fixer les règles relatives à la définition et à la durée du temps de travail. Une note interne signée par le maire et les organisations syndicales ou une note du directeur des ressources humaines, sans autorisation préalable du conseil municipal, sont entachées de l'incompétence juridique de leurs auteurs ;
- au plan de la légalité interne, les avantages supplémentaires ainsi accordés en termes de congés annuels, d'ARTT et de demi-journées non travaillées sont irréguliers au regard des textes précités.

Cette situation irrégulière est encore aggravée par l'octroi, chaque année, par le maire, sur la base de simples notes de services, « *sur demande (d'un syndicat)* », de « *journées de congé exceptionnels* », la veille ou le lendemain de jours de fête, étant précisé sur lesdites notes que « *ces journées ne seront récupérables que par les agents astreints à travailler à ces dates sous réserve des nécessités de services* ».

Ces journées de congés exceptionnels (en plus des deux demi-journées de veille de Noël et de Nouvel an) étaient au nombre de 3 en 2011, de 5 en 2012, de 2 en 2013 de 5 en 2014, de 2 en 2015, de 3 en 2016 et de 2 en 2017.

Les impacts financiers de l'octroi irrégulier aux agents d'un régime annuel de temps de travail inférieur à 1607 heures sont évalués dans le tableau suivant qui se base sur les données des charges de personnel du budget principal et des budgets annexes eau et assainissement.

Ce tableau montre qu'en 2016, le coût de la non application de l'horaire annuel légal de travail peut être évalué à environ 0,373 M €. En cumul 2012-2016, il avoisine un montant de 1,809 M€.

Si on considère qu'en 2016, il y avait 162,6 ETP d'emplois de titulaires pourvus à la commune (budget principal et annexes), le total des heures de travail perdues du fait du non-respect des dispositions réglementaires s'établit à 13 415 heures [soit 162,6 x (60 h +22,5 h pour les trois jours du maire)], ce qui correspond à un peu plus de huit emplois à temps plein.

Ces impacts sont donc loin d'être négligeables pour les finances communales.

Donnée en €		2012	2013	2014	2015	2016	Total
Charges de personnel interne	Budget principal	5 622 832	5 798 165	6 201 766	6 487 684	6 475 858	30 586 305
	BA Eau	310 596	382 853	393 459	428 111	399 006	1 914 024
	BA Assainissement	311 963	280 410	294 293	312 984	385 821	1 585 471
	TOTAL (A)	6 245 391	6 461 427	6 889 519	7 228 779	7 260 685	34 085 801
Coût de 60 heures non travaillées par rapport à l'horaire annuel légal de 1607 heures (= A x 60/1607)		233 182	241 248	257 232	269 898	271 090	1 272 650
Nombre de jours du maire en plus		5,00	2,00	5,00	2,00	3	
Soit un nombre d'heures de (à raison de 7h30 par jour non travaillé) (B)		37,50	15,00	37,50	15,00	22,5	
Coût des jours supplémentaires du maire (= A x (B/1607))		145 739	60 312	160 770	67 475	101 659	535 954
Coût total de la non application des 1607 heures		378 921	301 560	418 001	337 373	372 748	1 808 603

La chambre régionale des comptes rappelle donc à la commune son obligation juridique de se conformer aux textes en vigueur sur ce point. Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que la question de la durée du temps de travail sera soumise aux nouveaux représentants du personnel qui seront élus en décembre 2018, afin de répondre aux exigences réglementaires.

6.2.2. Les comptes épargne-temps

Les comptes épargne-temps (CET), instaurés dans la fonction publique territoriale par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004, modifié par décret n° 2010-531 du 20 mai 2010, permettent de stocker des jours de congés et de RTT (réduction du temps de travail) et, si la collectivité le permet, des jours de repos compensateur, des heures supplémentaires ou de sujétions particulières.

Le conseil municipal d'Oloron avait fixé, dès le 18 décembre 2002, quelques règles relatives au CET. Il a à nouveau délibéré sur ce sujet le 17 novembre 2005 puis le 30 décembre 2010 après avis du comité technique paritaire du 15 décembre 2010. Les règles ainsi instituées ne dérogent pas aux décrets de 2004 et 2010.

Pour la commune, les stocks de jours de CET s'élevaient au 31 décembre 2016 à 213,5 jours pour les agents de catégorie A, à 252 jours pour les agents de catégorie B et à 1 584 jours pour les agents de catégorie C.

La chambre régionale des comptes observe que l'importance du nombre de jours de CET ainsi stockés s'explique vraisemblablement en partie par le fait que, comme indiqué précédemment, l'horaire annuel légal de 1607 heures n'est pas respecté.

Par ailleurs, cette situation amène également à s'interroger le provisionnement des dépenses futures relatives à ces stocks importants de CET. Certes, dans le cas des communes, la constitution de provisions pour ce motif n'est pas obligatoire, ainsi qu'il ressort de la combinaison des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, le second de ces articles dispose qu'en dehors des cas strictement obligatoires, « (...) la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. (...) ». Par ailleurs, et comme le rappelle le tome 2 de l'instruction comptable M14, « le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général ». Au demeurant, le tome 1 de ladite instruction prévoit un compte 158 « autres provisions pour risques et charges » qui est utilisable notamment dans le cas suivant : « des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique...). »

Ainsi, même en l'absence d'obligation légale, le principe de prudence devrait amener la commune d'Oloron Sainte-Marie à constituer des provisions pour ce motif.

A cet effet, et pour estimer la charge future des stocks de CET, il peut être tenu compte des dispositions des articles 5 et 7 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 et de l'arrêté du 28 août 2009. Il en résulterait une valorisation à provisionner à hauteur de près de 150 000 €, comme l'indique le tableau ci-après.

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	TOTAL :
CET stocks	213,5	252	1584	
Indemnisation	125	80	65	
Total	26 688	20 160	102 960	149 808

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que la commune a pour pratique d'autoriser l'utilisation des jours de compte épargne temps dans le cadre d'une organisation de travail redéployée avec les agents de chaque direction concernée. Le montant du provisionnement de la valeur de ces jours épargnés ne devrait donc pas, selon lui, s'élever au montant total de la valeur théorique de ces jours.

6.2.3. Les absences pour raisons de santé et pour formation

Le régime des congés maladie est régi par l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Il ressort des informations produites par la commune qu'en 2016, 3 511 journées d'arrêt pour raisons de santé ont été comptabilisées pour l'ensemble des 199 ETP d'agents titulaires et non titulaires, dont 2 374 jours de maladie ordinaire, 366 jours de longue ou grave maladie, 330 jours au titre des accidents du travail, 94 jours au titre de maladies professionnelles et 347 jours pour congés de maternité, paternité et/ou d'adoption.

Pour l'ensemble des agents :

- le nombre de jours d'absences pour raison de santé par ETP est passé de 21,1 en 2013 à 25 en 2014, avant de diminuer par la suite (21,1 en 2015 et 17,7 en 2016).
- le nombre de jours d'absences pour les seules maladies ordinaires par ETP est passé de 11,1 en 2013 à 15,5 en 2014, avant de baisser par la suite (13 en 2015 et 11,9 en 2016).
- le nombre de jours d'absences pour accidents du travail par ETP est passé de 0,8 en 2013 à 4,9 en 2014, avant de baisser par la suite (1,6 en 2015 et 1,7 en 2016).

Pour les seuls agents titulaires :

- le nombre de jours d'absences pour raison de santé par ETP est passé de 21,4 en 2013 à 27,6 en 2014, avant de diminuer par la suite (23,7 en 2015 et 19,5 en 2016).
- le nombre de jours d'absences pour maladies ordinaires par ETP est passé de 11,3 en 2013 à 17,6 en 2014, avant de baisser par la suite (13,8 en 2015 et 12,7 en 2016).
- le nombre de jours d'absences pour accidents du travail par ETP est passé de 0,7 en 2013 à 4,6 en 2014, avant de baisser par la suite (1,9 en 2015 et 2,0 en 2016).

A titre de comparaison, il peut être fait référence aux statistiques éditées par le ministère de l'intérieur après l'analyse des bilans sociaux 2011 d'un échantillon de 3 200 collectivités¹³. Selon cette étude, le nombre moyen annuel de jours d'absence par agent sur emploi permanent pour raison de santé s'établissait à 21,5 jours par agent pour l'ensemble des collectivités et établissements étudiés en 2011 et à 22,3 pour seuls les communes et établissements communaux. S'agissant des seuls arrêts pour maladie ordinaire, ils s'établissaient en moyenne pour l'ensemble des collectivités et établissements étudiés à 12,6 jours par agent titulaire. Selon une autre étude¹⁴ parue en novembre 2015 et intitulée « *Panorama des absences au travail pour raisons de santé dans les collectivités territoriales en 2014* », le nombre moyen de jours d'arrêt par agent était de 11 pour la maladie ordinaire, de 7 pour la longue maladie, de 4 pour les accidents de travail et de 24 tous risques confondus.

Ces éléments montrent, dans le cas de la commune d'Oloron, l'existence de taux d'absentéisme proches des moyennes, hormis pour l'année 2014 (avec notamment un taux de maladie ordinaire des agents titulaires supérieur à 17 jours par agent et un pic du nombre de jours d'accidents du travail). Cette situation particulière de l'exercice 2014 a été expliquée en partie par le fait que neuf agents titulaires ont eu des arrêts de maladie ordinaire assez longs.

Le conseil municipal a délibéré le 6 novembre 2014 pour adhérer au centre de gestion des Pyrénées-Atlantiques pour le service de médecine préventive et le 13 avril 2015 pour instituer un comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) commun à la ville et au CCAS. Il a été indiqué que la création dudit CHSCT et la désignation d'une assistante de prévention à compter du 1er janvier 2015 ont permis de réaliser différentes actions de prévention ainsi que des visites de sites et l'élaboration de fiches de procédure, notamment en cas d'accident de service ou droit de retrait.

Un groupe de travail a été constitué pour suivre les différentes actions menées et pour impliquer les agents dans le processus de prévention et d'amélioration des conditions de travail. Une campagne de sensibilisation auprès des agents sur le thème de la prévention par le biais d'affiches a été mise en place sur tous les sites.

Par ailleurs, la convention passée avec le centre de gestion permet, en tant que de besoin, de faire appel à différents acteurs (assistante sociale, psychologue du travail, médecin de prévention, ergonomiste...).

La chambre régionale des comptes prend acte de ces décisions qui devraient permettre à la ville de mieux cerner les causes de l'absentéisme pour maladies ordinaires et des accidents de travail, afin, le cas échéant, de pouvoir apporter des mesures préventives adaptées.

Par ailleurs, il a été observé une croissance du nombre de jours de formation par ETP, passé de 1,7 en 2013 à 2,8 en 2016.

6.3. LE CADRE INDEMNITAIRE

Aux termes de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : « *L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat (...)* ». La répartition des attributions entre l'organe délibérant et l'ordonnateur est précisée par l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 : « *L'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, dans les limites prévues à l'article 1er, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires*

¹³ Résultats parus dans le bulletin d'information statistique de la DGCL n°93 de janvier 2013 : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/BIS_93.pdf

¹⁴ Etude de SOFAXIS : voir https://www.sofaxis.com/sites/default/files/publications/pdfs/panorama_2015_r2533.pdf

de ces collectivités ou établissements. (...) / L'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire ».

Le régime indemnitaire de la ville d'Oloron Sainte-Marie a été institué par délibération du 24 novembre 2011 (applicable de manière rétroactive au 1^{er} avril 2011) puis modifié par délibération du 6 novembre 2014. Ce régime comprend les composantes suivantes :

- une prime de service, identique pour tous les agents, qui représente mensuellement 4 points d'indice majoré et, chaque année, un montant supplémentaire de 236 points d'indice majoré, versé en une fois au mois de novembre ;
- une prime de fonction, versée mensuellement, avec un coefficient individuel de 1, pouvant varier pour tenir compte de situations antérieures et des missions réellement confiées aux agents. Un référentiel joint aux deux délibérations détaille cette prime selon les grades (A, B et C) et les niveaux de responsabilité ;
- une prime de départ à la retraite versée pour une valeur de 7 points d'indice majoré par année passée au service de la commune, de la communauté de communes ou du SICTOM du Haut Béarn.

Il s'agit donc d'un régime indemnitaire original qui, selon la commune, « a pour objectif d'une part d'instaurer une grille de niveau claire et équitable suivant les métiers exercés (...) à la commune (...) et d'autre part de la rendre applicable à l(...) organisation des services ».

Ce cadre indemnitaire appelle toutefois les cinq observations suivantes.

1. Il a été impossible d'apprécier au cas d'espèce le respect du principe de parité avec les fonctionnaires de l'Etat. Ce principe doit s'appliquer sur la base des équivalences des différents grades figurant en annexe au décret du 6 septembre 1991¹⁵. Par ailleurs, le Conseil d'Etat fait une application vigilante de ce principe qui doit ressortir de manière claire des dispositions des délibérations de l'organe délibérant ¹⁶. Sous ces conditions, et comme l'indique la délibération du conseil municipal en date du 24 novembre 2011, une collectivité peut déterminer un régime indemnitaire original, qui ne reprend pas les intitulés exacts des indemnités de l'Etat, mais sous réserve que le rapprochement entre les indemnités de référence de l'Etat et celles adoptées par la collectivité soit explicite et permette le contrôle du respect du principe de parité.

Or, dans le cas de la commune d'Oloron Sainte-Marie, hormis pour ce qui est de la situation des grades de directeur, d'attaché principal et d'attaché (voir ci-après), les délibérations du conseil municipal du 24 novembre 2011 puis du 6 novembre 2014 ne visent ni ne mentionnent aucune indemnité de référence applicable aux agents de l'Etat. Ces délibérations ne permettent donc pas d'établir quelle était précisément l'intention du conseil municipal quant à l'assiette réglementaire du cadre indemnitaire de référence qu'il entendait reprendre et intégrer dans le cadre indemnitaire versé aux agents de la commune. Dans ces conditions, ces délibérations, qui posent en principe le respect du principe de parité, ne permettent donc pas en réalité de vérifier de manière certaine sa mise en œuvre.

Certes, le tableau de la page suivante, qui compare le dispositif en vigueur à Oloron Sainte-Marie en 2016 avec les grades et indemnités de référence les plus fréquents ne met pas en évidence de risque majeur de dépassement du principe de parité. Il n'en demeure pas moins que le conseil municipal aurait dû définir le cadre réglementaire de référence pris en compte pour la mise en œuvre du régime indemnitaire original institué.

¹⁵ Méthode d'équivalence validée par le Conseil d'Etat dans sa décision en A n° 129600 du 27 novembre 1992

¹⁶ Voir pour un exemple sa décision en B n°164942 du 4 mai 1998

CADRE INDEMNITAIRE DE LA VILLE D'OLORON								APPLICATION DU CADRE INDEMNITAIRE REGLEMENTAIRE						
Niveaux	Grade	Fonction	Prime de service mensuelle (IM)	Prime de service annuelle (IM)	Valeur annuelle 31/12/2016	Prime de fonction 2016	TOTAL 2016	Grades de référence	Montant maximal IFTS (coef 8)	Montant maximal IAT (coef 8)	Montant maximal IEMP (coef 3)	Montant max. de la Prime de service et rendement	Montant maximal de l'Indemnité spécifique de service	Total max. annuel
Niveau 1	A	DGS	18,63	1 099	1 323	16 000	17 323	Directeur	11 840		4 482			16 322
Niveau 2	A	DGA	18,63	1 099	1 323	12 500	13 823	Attaché principal	11 840		4 116			15 956
Niveau 3	A	Directeur des services	18,63	1 099	1 323	10 000	11 323	Attaché	8 682		4 116			12 798
Niveau 4	A	Coordinateur des services	18,63	1 099	1 323	7 000	8 323	Ingénieur princip. > 5ème échelon				5 634	22 610	28 244
Niveau 5	A	Chef de service	18,63	1 099	1 323	5 500	6 823	Ingénieur princip. ≤ 5ème échelon				5 634	19 063	24 697
Niveau 6	A	Adjoint au chef de service / chargé de mission	18,63	1 099	1 323	4 500	5 823	Ingénieur				3 318	13 734	17 052
Niveau 7														
Niveau 8	B	Directeur de service	18,63	1 099	1 323	6 500	7 823	Rédacteur princ.		5 687	4 476			10 163
Niveau 9	B	Adjoint au directeur de service	18,63	1 099	1 323	4 800	6 123	Rédacteur		4 738	4 476			9 214
Niveau 10	B	Chef de service	18,63	1 099	1 323	4 200	5 523	Technicien principal 1ère cl				2 800	7 166	9 966
Niveau 11	B	Expert adjoint à un chef de service	18,63	1 099	1 323	3 800	5 123	Technicien				2 020	4 777	6 797
Niveau 12	B	Chef de secteur / autres catégorie B	18,63	1 099	1 323	3 200	4 523							
Niveau 13	C	Encadrement, maîtrise, chef de secteur, expert	18,63	1 099	1 323	2 800	4 123	Adjoint admin. principal 1ère cl		3 832	4 434			8 266
Niveau 14	C	Assistante de direction, de service ou d'élus, instruction	18,63	1 099	1 323	2 500	3 823	Adjoint administr. 2ème cl		3 616	3 459			7 075
Niveau 15	C	Chef d'équipe	18,63	1 099	1 323	2 200	3 523	Agent de maîtrise principal		3 944	3 612			7 556
Niveau 16	C	Emploi tech. qualifié, ATSEM, chauffeur qualifié, ASVP	18,63	1 099	1 323	2 000	3 323	Agent de maîtrise		3 780	3 612			7 392
Niveau 17	C	Emploi technique spécialisé, concierge, agent d'animation, agent en cantine, chauffeur PL, état civil	18,63	1 099	1 323	1 700	3 023	Adjoint technique principal 1ère cl		3 832	3 612			7 444
Niveau 18	C	Emploi tech., agent d'entretien, vaguemestre, agent d'accueil	18,63	1 099	1 323	1 500	2 823	Adjoint technique 2ème cl		3 616	3 429			7 045

De plus, s'agissant des marges de modulation individuelle, la délibération du 24 novembre 2011 est très vague puisque, comme indiqué précédemment, elle dispose que les montants individuels de la prime de fonction sont affectés « *d'une façon générale* » d'un coefficient individuel de 1, pouvant toutefois « *varier pour tenir compte de situations antérieures et des missions réellement confiées aux agents (hors grille des niveaux)* ». Aucun plafond maximal individuel n'est donc fixé, en méconnaissance des dispositions de tous les cadres indemnitaires réglementaires pouvant servir de référence (indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires –IFTS, indemnités d'exercice des missions des préfectures –IEMP, indemnité d'administration et de technicité –IAT, prime de service et de rendement –PSR, indemnité spécifique de service –ISS, ...), qui prévoient tous des plafonds ou maxima individuels.

2. S'agissant en particulier des grades de directeur, d'attaché principal et d'attaché, la délibération du 24 novembre 2011 comporte les dispositions suivantes dans sa partie « *prime de fonction* » : « *conformément au décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008, à l'arrêté du 22 décembre 2008 et à l'arrêté du 9 février 2011, la prime de fonction du grade de directeur territorial, d'attaché principal territorial et d'attaché territorial est décomposée en 70 % de part fonctionnelle et 30 % de part de résultat (prime de fonction et de résultat)* ».

Le décret du 22 décembre 2008 auquel il est ainsi fait référence était relatif à la prime de fonction et de résultats (PFR). Il a été abrogé au 31 décembre 2015 par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Son article 1^{er} disposait que « *Les fonctionnaires appartenant à des corps de la filière administrative ou détachés sur un emploi fonctionnel de cette filière peuvent percevoir une prime de fonctions et de résultats, dans les conditions fixées par le présent décret* ».

Pour autant, au cas d'espèce, la manière dont le conseil municipal d'Oloron a mis en place le nouveau régime de la PFR apparaît peu claire, pour plusieurs raisons :

- aux termes de l'article 7 du décret du 22 décembre 2008, « *la prime de fonctions et de résultats est exclusive de toutes autres indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir (...) (hormis avec la prime de responsabilité des emplois administratifs de direction)* ». Or, dans le cas d'Oloron, la « *prime de fonction* » se cumule avec la « *prime de service* » ;
- s'agissant des montants individuels, il est difficile de comprendre si le conseil municipal a entendu faire application, pour les grades de directeur, d'attaché principal et d'attaché, des montants fixés par les arrêtés d'application du décret du 22 décembre 2008 (arrêté du 22 décembre 2008 ; arrêté du 9 octobre 2009 modifié ; arrêté du 9 février 2011)¹⁷ ou bien des montants fixés par le tableau annexé à la délibération ;
- s'agissant des marges de modulation individuelle, la délibération est également très vague puisque, comme indiqué précédemment, elle dispose que les montants individuels de la prime de fonction sont affectés « *d'une façon générale* » d'un coefficient individuel de 1, pouvant toutefois « *varier pour tenir compte de situations antérieures et des missions réellement confiées aux agents (hors grille des niveaux)* ». Aucun plafond maximal individuel n'est donc fixé, en méconnaissance des dispositions de l'article 5 du décret du 22 décembre 2008.

3. Le caractère très vague des marges de modulations individuelles autorisées a conduit, dans le cas de l'ancien directeur général des services, en fonctions jusqu'en avril 2016, à des dépassements significatifs, de 39 % en 2014, de 77 % en 2015 et de 72 % en 2016, du montant de référence de la prime de fonction prévue par le

¹⁷ Montant pouvant atteindre les maxima suivants : Directeur : 25 800 € ; Attaché principal : 25 800 € ; Attaché : 20 100 €.

conseil municipal pour sa fonction. De plus, et dans son cas, en 2015, le montant annuel versé au titre des différentes primes liées au service et à la fonction a même dépassé de 2 765 €, soit de 10,7 %, le plafond annuel maximal fixé réglementairement pour un directeur territorial pour la prime de fonction et de résultat régie par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008, ce qui démontre clairement le non-respect du principe de parité dans ce cas.

Tel a également été le cas en 2015 de l'actuel directeur général des services, qui était alors animateur principal (catégorie B). Il a perçu cette année-là une prime de fonction supérieure de 76 % au montant de référence prévu par le conseil municipal pour les primes de fonction des agents de catégorie B. De plus, et dans son cas également, le montant annuel versé au titre des différentes primes liées au service et à la fonction, hors heures supplémentaires a dépassé de 531 €, soit de 4,7 %, le total des maxima réglementaires de l'IFTS et de l'IEMP qu'aurait pu percevoir un agent de son grade, ce qui démontre aussi dans ce cas le non-respect du principe de parité.

Dans trois autres cas d'agents de catégorie B, les primes de fonction perçues en fin 2015 dépassaient également le montant de référence prévu par le conseil municipal pour les primes de fonction des agents de catégorie B mais dans des proportions moindres (respectivement 26 %, 5 % et 5 % aux mois de décembre). Cependant, dans ces cas, les montants annuels perçus en 2015 au titre des différentes primes liées au service et à la fonction ne dépassaient pas le total des maxima réglementaires de l'IFTS et de l'IEMP, qu'auraient pu percevoir ces agents, le non-respect du principe de parité n'étant donc pas avéré dans leur cas.

4. S'agissant de son application aux agents non titulaires, la délibération du 24 novembre 2011, est également peu claire :

- certes, elle est précise pour ce qui concerne la part « *prime de service* » pour laquelle il est indiqué que les agents contractuels permanents ont droit au montant mensuel et au montant annuel servi en novembre, tandis que les agents remplaçants ne bénéficient que de cette dernière, au prorata de leur temps de présence ;
- mais, pour la part « *prime de fonction* », elle ne comporte pas de précisions concernant les contractuels, ce qui conduit a priori à considérer qu'ils n'y sont pas éligibles. Tel est effectivement le cas comme l'a confirmé la commune en cours d'instruction. Mais il aurait été souhaitable que la délibération l'explicite clairement.

5. Enfin, l'octroi de primes de départ à la retraite est clairement contraire au principe de parité, un tel avantage n'existant pas dans la fonction publique d'Etat, et ce même si les montants retenus par la commune d'Oloron sont modérés (1 304 € bruts au maximum en fin 2016 pour un agent qui aurait effectué 40 années de service dans le périmètre communal)

La chambre régionale des comptes recommande donc à la commune de revoir ce régime indemnitaire.

S'agissant par ailleurs des heures supplémentaires (IFTS), la commune a produit la délibération du conseil municipal en date du 14 avril 2008 qui fait référence au décret n° 2008-199 du 27 février 2008 (décret ayant modifié le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires). Cette délibération prévoit que les heures supplémentaires « *doivent faire l'objet en priorité d'une récupération de temps par l'agent. Cependant, à titre exceptionnel et après accord du directeur général des services, elles peuvent faire l'objet d'une indemnisation* ». Les indemnisations prévues sont également fixées par ladite délibération et sont globalement conformes aux dispositions des articles 7 et 8 du décret du 14 janvier 2002, à l'exception des heures effectuées le dimanche et les jours fériés par les fonctionnaires et non-titulaires de droit public, pour lesquels la délibération prévoit une majoration de 75 % alors que l'article 8 précité ne prévoit qu'une majoration des deux tiers. Ce point nécessiterait donc également une régularisation.

Dans ses réponses aux observations provisoires sur le cadre indemnitaire des agents, M. LUCBÉREILH a indiqué : que la prime de fonction et de résultats des agents de catégorie A, qui ne leur était au demeurant plus appliquée, a été abrogée par délibération du 30 juin 2017 car elle n'était pas compatible avec le reste du régime indemnitaire ; que le régime indemnitaire des agents sera revu en 2018-2019 dans le cadre de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) ; que, dans ce nouveau cadre, la commune veillera au respect du principe de parité ; que l'octroi irrégulier de primes de retraites sera revu et corrigé ; que la délibération du 14 avril 2008 concernant les indemnités horaires pour travaux supplémentaires sera revue et corrigée.

La chambre régionale des comptes prend acte de ces intentions.

6.4. L'EXAMEN DE QUELQUES SITUATIONS PARTICULIERES

6.4.1. *L'emploi fonctionnel de directeur général des services*

La situation particulière des emplois de direction est régie par les articles 47 (recrutement de contractuels) et 53 (recrutement de titulaires) et 53-1 de la loi n° 84-53 et par les décrets n° 87-1101 et 87-1102 du 30 décembre 1987 modifiés. Dans le cas d'Oloron Sainte-Marie, l'emploi de directeur général des services a été créé par le conseil municipal lors de sa séance du 25 février 2010.

La situation de l'ancien directeur général des services

Par arrêté des 8 et 9 mars 2010, cet ingénieur principal a été recruté par voie de mutation et détaché à compter du 22 mars 2010, pour une durée de quatre ans, dans l'emploi fonctionnel de directeur général des services. Par arrêté du 21 mars 2014, ce détachement a été renouvelé pour une durée de six mois. Ce détachement a à nouveau été renouvelé par arrêté du 24 octobre 2014 pour une durée de quatre ans à compter du 22 septembre 2014. Mais il y a été mis fin de manière anticipée, à compter du 1^{er} mai 2016, par arrêté du 11 avril 2016. Cet agent a depuis été pris en charge par le centre de gestion de la fonction publique à partir du 1^{er} mai 2017 (la commune remboursant sa rémunération au centre de gestion).

Les modalités d'attribution de son traitement indiciaire, de la nouvelle bonification indiciaire et de la prime de responsabilité des emplois de direction au cours de sa période de direction des services n'appellent pas d'observation.

S'agissant de sa prime de fonction, les montants annuels qu'il a perçus dépassaient nettement (de 19 % en 2013, de 39 % en 2014, de 77 % en 2015 et de 72 % en 2016), les montants de référence prévus chaque année par le conseil municipal. Ces dépassements avaient fait l'objet d'arrêtés individuels d'attribution lui allouant des coefficients individuels de modulation (de 1,1912 du 1^{er} décembre 2011 au 31 août 2014, de 1,83 du 1^{er} septembre 2014 au 30 novembre 2014, de 1,80 du 1^{er} décembre 2014 au 30 novembre 2015 puis de 1,77 du 1^{er} décembre 2015 au 30 avril 2016).

Comme indiqué précédemment, en 2015, le montant global des primes de service, de résultat et de fonction qu'il a perçues dépassait de 2 765 € les maxima réglementaires de la PFR (maximum de 25 800 € pour les directeurs et attachés territoriaux) puisqu'il a perçu cette année-là un total de 28 565 € au titre de ces primes.

Par ailleurs, en 2013 et 2014, l'ancien directeur général des services a perçu des indemnités d'astreinte, pour des montants annuels s'établissant respectivement à 3 588 € et 2 093 € (les versements perçus antérieurement n'ayant pas été analysés). Interrogée sur le fondement juridique de ces versements, la commune a indiqué en cours d'instruction qu'« *il n'existe pas d'arrêté d'attribution d'indemnités d'astreinte (...) ni de délibération prévoyant que le DGS faisait partie des emplois pouvant percevoir de telles astreintes. (Le DGS) s'en est rendu compte en août 2014 et a demandé au service des Ressources Humaines de régulariser. (...) Dans le même*

temps de cette mise à jour, le DGS a négocié et obtenu auprès de l'autorité territoriale, une augmentation de sa rémunération afin de pallier à l'arrêt du versement de l'indemnité d'astreinte et afin de reconnaître le travail effectué jusque-là. Cette augmentation de salaire s'est donc opérée par une augmentation de son régime indemnitaire (...) »

Il ressort donc des réponses faites que le versement des indemnités d'astreintes opéré au bénéfice de l'ancien directeur général des services jusqu'en 2014 était irrégulier et qu'il ne les a pas remboursées.

Enfin, il a perçu en juin 2016 des « *congrés payés sur totalité* » d'un montant brut de 7 500 €. Interrogée sur la base juridique de ce versement, la commune a répondu qu'« *il n'existe pas d'arrêté ni de délibération pour (ce) versement* ». Force est donc de constater que cet avantage lui a été irrégulièrement accordé.

La situation de l'actuel directeur général des services

De 2013 à mars 2015, cet agent était directeur du pôle « vie de la cité », en tant qu'animateur territorial puis animateur territorial principal. De mars 2015 à décembre 2016, suite au départ du directeur général adjoint des services, il a aussi assuré cette fonction sans toutefois pouvoir être détaché sur cet emploi fonctionnel.

Par arrêté du 4 août 2016, il a été promu au grade d'attaché territorial à compter du 1^{er} juillet 2016. Par le même arrêté, il a été détaché de son grade d'origine pour effectuer le stage de six mois en vue de sa titularisation.

Par arrêté du 2 janvier 2017, il a été détaché dans l'emploi fonctionnel de directeur général des services à compter du 1^{er} janvier 2017, pour une durée de cinq ans.

Sa rémunération principale au cours de la période n'appelle pas d'observation.

Le montant de sa prime de fonction en tant qu'animateur et le fait que celle-ci ait dépassé en 2015 de 531 € le montant maximal qui aurait résulté d'une application stricte du principe de parité a déjà été évoqué précédemment. Ces dépassements avaient toutefois fait l'objet d'arrêtés individuels d'attribution.

L'examen de son régime indemnitaire de fonction depuis sa stagiarisation en tant qu'attaché, puis sa désignation en tant que directeur général des services a également mis en évidence quelques incohérences, qui ont toutefois été rectifiées par arrêtés modificatifs du 14 novembre 2017. Il perçoit depuis le 1^{er} janvier 2017 une prime de fonction assortie d'un coefficient de modulation de 1,387.

L'actuel directeur général des services a aussi bénéficié du versement d'heures supplémentaires en novembre et décembre 2016 pour un montant total de 2 934 € alors qu'il avait été promu au grade d'attaché, qui ne lui ouvrait plus le droit aux IHTS. La commune a expliqué que ces heures supplémentaires « *lui ont été versées pour rémunérer un surcroît d'activité et de responsabilité lié au fait qu'il a assuré l'intérim de direction générale de mai à décembre 2016. (...) il a assuré les missions et fonctions de DGS sans en avoir la reconnaissance statutaire puisque son grade de DGS n'a pu être validé qu'à compter du 1er janvier 2017. (Il) a assuré seul les fonctions liées à la direction générale, auparavant exercées par deux agents : un DGS et un DGA* ». La chambre régionale des comptes observe toutefois que si le surcroît de travail produit par cet agent justifiait un abondement indemnitaire, il aurait été préférable que celui-ci lui soit octroyé en recourant de manière régulière à un abondement ponctuel de sa prime de fonction plutôt qu'au recours irrégulier à un avantage indemnitaire qui ne pouvait plus lui être attribué à partir de juillet 2016 au vu de son nouveau grade.

Dans ses réponses aux observations provisoires, l'actuel directeur des services a apporté les précisions suivantes :

- à partir de janvier 2015, il a dû assurer simultanément pendant dix mois les nouvelles fonctions de directeur général adjoint et ses anciennes fonctions de directeur du pôle vie de la cité (dans l'attente de son

successeur, dont le recrutement s'est trouvé retardé pour des raisons indépendantes de la commune). Ces éléments expliquent et justifient, selon lui, l'accroissement de sa prime de fonction en 2015 ;

- les heures supplémentaires qu'il a perçues en 2016 étaient destinées à rémunérer son surcroît de travail lié au fait qu'il avait dû assurer dès le mois de mai 2016 le pilotage des services de la commune (après le départ de l'ancien directeur des services) sans pouvoir immédiatement prétendre à une nomination sur cet emploi fonctionnel ainsi qu'au bénéfice des indemnités y afférentes ; il devait en effet attendre pour cela l'achèvement de son stage de six mois suite à sa promotion interne au grade d'attaché au 1^{er} juillet 2016 ;
- il ne conteste toutefois pas l'existence des problèmes de régularités relevés par la chambre régionale des comptes et admet que des modes de rémunérations différents auraient dû être mis en place.

6.4.2. *L'emploi fonctionnel de directeur général adjoint des services*

Cet emploi fonctionnel a été créé par le conseil municipal le 25 juin 2009. Par arrêté du 23 septembre 2009, un attaché territorial y a été détaché pour une durée de quatre ans à compter du 1^{er} octobre 2009. Son détachement a été renouvelé par arrêté du 12 août 2013 à compter du 1^{er} octobre 2013 pour une durée de 5 ans. Par arrêté du 13 février 2015, il y a été mis fin à compter du 16 février 2015. Cet agent a, à cette date, quitté la ville pour occuper désormais des fonctions de directeur général dans une autre commune. L'emploi fonctionnel de directeur général adjoint n'a pas été pourvu après son départ.

L'examen des rémunérations versées à cet agent n'appelle pas d'observation pour ce qui est de son traitement indiciaire.

Toutefois, il a aussi perçu en décembre 2014 et janvier 2015 des heures supplémentaires pour un montant total de 1 181 €, alors qu'en tant qu'attaché et que directeur général adjoint, il n'y avait pas droit. Ces sommes lui ont donc été irrégulièrement attribuées.

En mars et juin 2014, il a aussi perçu des indemnités pour élections, pour un montant total de 496 €. Le conseil municipal avait bien délibéré en 2002 sur l'intégration de cette indemnité dans le cadre indemnitaire. Par ailleurs, il ne fait guère de doute qu'au vu de ses fonctions, cet agent pouvait bien bénéficier d'une telle indemnité en 2014, année d'élections. Mais la commune n'a pu produire aucun arrêté individuel d'attribution concernant ce versement.

S'agissant de la prime de fonction, les montants annuels qu'il a perçus dépassaient nettement, de 34 % en 2013 et de 42 % en 2014, les montants de référence prévus par le conseil municipal. Ces dépassements ont toutefois fait l'objet d'arrêtés individuels d'attribution.

Dans ses réponses aux observations provisoires, cet ancien directeur général adjoint des services a indiqué que :

- s'agissant des dépassements des montants de référence définis par le conseil municipal pour sa prime de fonction, le principe de leur modulation était prévu pour tenir compte des missions réelles confiées. Par ailleurs, les montants qu'il a perçus ne dépassaient pas les maxima réglementaires de la prime de fonction et de résultat.
- s'agissant des heures supplémentaires qu'il a perçues, pour un montant de 1 181 €, elle correspondent, selon lui, au remboursement de congés annuels qu'il n'avait pas pu prendre au moment de son départ de la ville d'Oloron pour rejoindre son nouveau poste dans une autre commune ;

Sur ce second point, la chambre régionale des comptes observe toutefois que cet agent a aussi perçu en février 2015 des « *congrés payés pour totalité* » pour un montant de 4 500 €, qui lui ont été versés sur la base d'un état liquidatif signé par le maire le 9 février 2015. Cet état liquidatif justifiait ce versement comme étant le paiement du solde du compte épargne temps de l'intéressé, valorisé à hauteur de 125 € x 36 jours. En toute rigueur, si cet agent avait donc encore, le 9 février 2015, d'autres journées de congés non prises, celles-ci auraient donc dû être indemnisées sur les mêmes bases que les jours de CET. A cet égard, le montant de 1 181 € qui lui a été versé en plus sous la forme d'heures supplémentaires équivaldrait à près de 9,5 jours, ce qui paraît en toute hypothèse beaucoup pour les seuls jours de congés non pris sur une période d'à peine un mois et demi.

6.4.3. Les agents mis à disposition par la collectivité

La mise à disposition d'agents des collectivités territoriales est régie par les articles 61 à 61-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et par le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008.

Par délibération du 23 novembre 2015, le conseil municipal a autorisé la mise à disposition, du 1^{er} octobre 2015 au 30 juin 2016, d'un technicien principal auprès d'un centre de formation d'apprentis afin d'y assurer un enseignement théorique à raison de cinq heures par semaine. La convention de mise à disposition a été signée le 16 décembre 2015 et le maire a pris le 18 décembre 2015 un arrêté de mise à disposition. La convention prévoit bien le remboursement des rémunérations à la commune, au prorata des heures effectuées.

La chambre régionale des comptes observe toutefois que l'ensemble de ces actes administratifs est intervenu après le début de la mise à disposition, ce qui n'aurait pas dû être le cas.

6.5. LES LOGEMENTS DE FONCTION OU DE SERVICE

La mise à disposition de logements à des agents est régie par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 et, depuis l'intervention du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, par la partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques.

Dans le prolongement de la recommandation formulée sur ce point par la chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives du 21 août 2013, il a été demandé à la commune de produire une copie des délibérations et arrêtés pris en ce domaine. La commune n'a produit dans un premier temps que la délibération du 6 novembre 2014 attribuant un logement de fonction au concierge de la mairie et l'arrêté individuel d'attribution y afférent, conforme aux dispositions réglementaires.

En revanche, ce n'est qu'à la suite du présent contrôle, par délibération du 18 décembre 2017 et arrêtés individuels du 19 décembre 2017, qu'a été régularisée la situation du logement de fonction de la salle Pallas.

Par ailleurs, il a été observé sur les fiches de paie des agents concernés que la déclaration fiscale et sociale de leurs logements de fonction n'avait pas ou imparfaitement été effectuée, en méconnaissance des dispositions de l'article 82 du code général des impôts et des articles L. 242-1 et R. 242-1 du code de la sécurité sociale. Ce point nécessitera donc une vigilance pour l'avenir.

7. LES MARCHES PUBLICS

7.1. L'ORGANISATION ET LA POLITIQUE SUIVIE EN MATIERE DE MARCHES PUBLICS

7.1.1. L'organisation du pouvoir adjudicateur

Les vérifications effectuées en ce domaine appellent cinq constats et/ou observations.

1. Depuis 2006, le code des marchés publics ne comportait plus de développement sur l'autorité en charge des marchés, désignée dans les versions antérieures sous le nom de « *personne responsable du marché* ». Il ne mentionne plus que le « *pouvoir adjudicateur* », à savoir la personne publique qui passe le marché. Pour l'article 10 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 applicable au 1^{er} avril 2016, « *les pouvoirs adjudicateurs sont : / (...) / 1° Les personnes morales de droit public ; / (...)* ».

Dans le cas des communes, c'est donc le code général des collectivités territoriales qui définit, en la matière, les compétences respectives des différents organes chargés de leur administration. En l'absence de délégation, c'est le conseil municipal qui représente le pouvoir adjudicateur car, aux termes de l'article L. 2121-29 dudit code, c'est lui qui « *règle par ses délibérations les affaires de la commune* » (le maire n'ayant alors dans ce cas qu'un simple pouvoir d'exécution pour « *souscrire les marchés* » en application de l'article L. 2122-21 du même code). Mais l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales dispose également que le conseil municipal peut déléguer au maire certaines de ses attributions. Lorsqu'elle existe, une telle délégation du conseil municipal constitue une délégation de pouvoir qui a pour effet de dessaisir l'organe délibérant de sa compétence en la matière, tant qu'il n'a pas rapporté sa délégation.

Le pouvoir adjudicateur de la commune d'Oloron Sainte-Marie est donc son conseil municipal, le maire n'étant, en l'absence de délégation de pouvoir, que l'organe exécutif des décisions du conseil municipal. Mais, en application de l'article L 2122-22 du code général des collectivités territoriales susmentionné, le conseil municipal a délégué au maire certains de ses pouvoirs en matière de commande publique :

- pour la mandature 2008-2014, par une délibération du 14 avril 2008, le conseil municipal d'Oloron a donné délégation au maire pour « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret* » et pour « *intervenir pour les marchés à procédure adaptée (MAPA) donc inférieurs à 206 000 € H.T.*».
- pour la mandature engagée en avril 2014, par une délibération du 18 avril 2014, le conseil municipal a délégué au maire le pouvoir de « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret (207 000 € H.T. actuellement) ainsi que toute décision concernant leurs avenants qui n'entraînent pas une augmentation du montant du contrat initial supérieure à 5 %, lorsque les crédits sont inscrits au budget* ».

Or, ces formulations étaient susceptibles de poser des difficultés juridiques :

- pour la délibération du 14 avril 2008, la mention d'un seuil chiffré ne permettait pas de prendre en compte les évolutions ultérieures du montant de ce seuil (ce qui a été le cas au 1^{er} janvier 2010, puis au 1^{er} janvier 2012 et au 1^{er} janvier 2014), sauf à reprendre à chaque fois une délibération; de plus ce seuil ne s'appliquait à l'époque qu'aux marchés de fournitures et de services et pas aux marchés de travaux (pour lesquels le seuil s'élevait en 2008 à 5,150 M€), ce qui laissait subsister un doute sur l'existence ou pas d'une délégation d'attribution pour les MAPA de travaux au-delà du seuil mentionné par la délibération ;
- la délibération du 18 avril 2014 encourt les mêmes critiques et devrait donc être clarifiée et précisée.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que la délégation d'attribution donnée par le conseil municipal au maire pour l'exercice du pouvoir adjudicateur sera revue pour éviter toute difficulté juridique.

2. L'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales dispose en son deuxième alinéa que « (...) *Sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation (au maire sur le fondement de l'article L. 2122-22), les décisions prises en application de celle-ci peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18 (...)* ». Toutefois, comme indiqué précédemment, les délégations de fonctions données par l'ancien maire de mars 2008 à mars 2014 ont été perdues, ce qui n'a pas permis de les examiner. Pour la mandature engagée en avril 2014, aucune délégation de fonction n'a été donnée à un adjoint en matière de marchés publics.

3. Dans le cas d'Oloron, par arrêté du 17 juin 2016, le maire a donné délégation de signature au directeur des services techniques pour la « *préparation, passation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que [...] leurs avenants, lorsqu'ils sont inscrits au budget* ». Concernant, la mandature précédente, tous les arrêtés de délégation n'ayant pas été retrouvés, l'existence éventuelle d'une telle délégation de signature n'a pu être vérifiée.

Or, sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes, la possibilité juridique pour un maire de donner des délégations de signature à des responsables administratifs de la commune pour l'exercice du pouvoir adjudicateur apparaît actuellement dépourvue de base légale.

Certes, aux termes de l'article L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature : / 1° Au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie ; / 2° Au directeur général et au directeur des services techniques ; / 3° Aux responsables de services communaux* ». Mais aucune disposition législative n'autorise explicitement le maire à accorder des délégations de signature à des responsables administratifs pour les matières dont il a lui-même reçu préalablement délégation d'attribution de la part du conseil municipal. En effet, l'article L. 2122-23 précité du code général des collectivités territoriales ne mentionne la possibilité de telles délégations que pour les adjoints et les conseillers municipaux. Quant à l'article L. 2122-19 précité, il n'élargit pas explicitement cette possibilité pour les agents, et ce contrairement à ce qui est prévu pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)¹⁸ pour les départements¹⁹ ou pour les régions²⁰. Or, il ressort de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat qu'une délégation de signature, comme toute délégation de compétence, doit être prévue par un texte législatif ou réglementaire²¹.

Cette situation juridique, particulière aux communes, provient de la modification apportée au deuxième alinéa précité de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 (publiée le 17 août 2004). En effet, dans sa version antérieure à cette loi, cet article disposait que « (...) / *Sauf disposition contraire dans la délibération du conseil municipal portant délégation (au maire sur le fondement de l'article L. 2122-22), les décisions prises en application de celle-ci doivent être signées personnellement par le maire nonobstant les dispositions des articles L. 2122-17 à L. 2122-19. (...)* ». Sur le fondement de ces dispositions antérieures au 17 août 2004, la cour administrative d'appel de Nancy avait jugé, dans son arrêt n° 98NC01059 du 7 août 2003, « *qu'il (en) résulte (...) que les pouvoirs délégués au maire par le conseil*

¹⁸ Par combinaison des articles L.5211-9 et -10 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹ Par combinaison des articles L.3221-3, -11 et -13 du code général des collectivités territoriales.

²⁰ Par combinaison des articles L.4231-3, -8 et -9 du code général des collectivités territoriales.

²¹ Voir à cet égard notamment les arrêts du Conseil d'Etat n°37820 du 22 juin 1962 « Houillères du bassin d'Aquitaine » (recueil Lebon page 413) ou n°88344 du 9 janvier 1974 « Dame Viala », (recueil Lebon page 12).

municipal en vertu de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales peuvent faire l'objet d'une subdélégation lorsque cette dernière est prévue dans la délibération du conseil municipal portant délégation ». Mais cette jurisprudence n'apparaît plus applicable depuis le changement législatif intervenu le 17 août 2004.

Il est indéniable que la difficulté juridique suscitée par la modification en 2004 de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales pose de nombreux problèmes en termes d'administration, en particulier dans les grandes villes et/ou dans des situations (telles que constatées à Oloron Sainte-Marie) dans lesquelles des mutualisations de services sont instituées en matière d'achats et marchés publics entre, d'une part, des communes (pour lesquelles les délégations aux responsables administratifs ne sont pas possibles) et, d'autre part, des EPCI (pour lesquelles de telles délégations sont possibles).

Mais la clarification de cette situation ne semble toutefois pouvoir être envisagée que par une modification législative qui n'est pas encore intervenue à ce jour.

La chambre régionale des comptes attire donc l'attention de la ville sur les risques juridiques actuels de la pratique consistant, pour le maire, à donner délégation de signature au directeur des services techniques en matière de pouvoir adjudicateur, les actes ainsi signés étant susceptibles d'être fragilisés au regard de la compétence juridique de leur auteur.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que l'arrêté de délégation de signature donnée par le maire au directeur général des services techniques le 16 juin 2016 en matière d'exercice du pouvoir adjudicateur a été abrogé en mai 2018. Au demeurant, dans les faits, selon lui, ledit directeur ne signait pas de documents se rapportant aux marchés publics (puisqu'il le maire les signait tous).

4. Jusqu'au 1^{er} avril 2016, la composition et le fonctionnement de la commission d'appel d'offres (CAO) étaient régis, dans le cas des collectivités territoriales, par les articles 22 à 25 du code des marchés publics 2006. Depuis l'intervention de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 applicable au 1^{er} avril 2016, les attributions et règles relatives aux CAO des collectivités locales sont fixées par les articles L. 1414-2 et -5 du code général des collectivités territoriales. Nonobstant ce changement de base juridique, la composition de la CAO pour les communes de la strate démographique d'Oloron Sainte-Marie est restée inchangée : elle est *« composée par le maire ou son représentant et par cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste »*.

Pour la mandature en cours, le conseil municipal a, par délibération du 18 avril 2014, décidé de confier la présidence de la CAO non pas au maire mais au deuxième adjoint, le maire étant son suppléant. Cette décision du conseil municipal n'est donc pas strictement conforme aux textes précités.

Il aurait été préférable, au plan juridique, que le maire soit désigné président de la CAO et qu'il prenne, le cas échéant, un arrêté de délégation de fonction au profit d'un adjoint désigné pour l'y représenter. Au cas d'espèce, la commune a confirmé qu'*« il n'existe pas d'arrêté de délégation de la fonction de président de la CAO (du maire) (au deuxième adjoint) mais un arrêté de délégation de signature "administration générale" pris le 9 avril 2014 »*. Cependant, il ne ressort pas de manière explicite de cet arrêté de délégation de signature que le pouvoir de représenter le maire pour la présidence de la CAO lui a été délégué.

Cette situation étant susceptible de fragiliser juridiquement les décisions et avis pris par ladite CAO, il est indispensable qu'il y soit remédié.

Par ailleurs, la commune d'Oloron a indiqué que la commission d'appel d'offre ne dispose pas de règlement intérieur particulier.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que la question de la présidence de la commission d'appel d'offres sera revue par le conseil municipal conformément aux textes applicables. Par ailleurs, un règlement intérieur propre à cette commission sera établi par le conseil municipal en 2018.

5. L'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité de créer, par convention, des services communs entre un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres.

En application de ces dispositions, à la suite de l'établissement d'une fiche d'impact et par délibération du 29 juin 2016, le conseil municipal d'Oloron Sainte-Marie a décidé de créer un service commun de la commande publique avec la CCPO. Par une convention en date du 4 juillet 2016, ce service commun a été placé, sous l'autorité gestionnaire et hiérarchique du président de la communauté de communes. Il est sous la responsabilité du directeur des services techniques de la CCPO en qualité de chef de service (pour une quotité de travail de 0,1 ETP) et comprend un adjoint au responsable (pour 0,6 ETP) et un gestionnaire de marchés (pour 1 ETP). Ce montage juridique est conforme aux dispositions applicables.

7.1.2. *La prise en compte des dimensions économiques, sociales et environnementales dans la commande publique*

Pour faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) à la commande publique, la ville d'Oloron Sainte-Marie a indiqué mener les actions suivantes : allotissement systématique, mise en place de procédures simplifiées en dessous d'un seuil de 25 000 €, diffusion des informations relatives aux marchés publics par une newsletter « marchés publics » à laquelle il est possible de s'inscrire sur le site internet de la commune, information par mail dès le lancement des procédures.

La chambre régionale des comptes prend acte de ces actions, qui pourraient aussi, en tant que de besoin, être complétées par des informations plus générales données publiquement, par exemple chaque année, sur les principaux besoins à venir de la commune en termes de fournitures, services et/ou travaux, ce qui permettrait également aux PME de mieux anticiper afin de pouvoir se positionner par la suite lors des procédures de mise en concurrence.

S'agissant de la prise en compte de la dimension sociale, par une délibération du 29 septembre 2016, le conseil municipal a exprimé sa volonté d'insérer des clauses sociales dans les cahiers des charges de certains marchés publics, afin de promouvoir l'emploi de personnes en difficultés d'insertion.

En revanche, la commune a indiqué ne pas avoir, à ce jour, intégré de clauses particulière à caractère environnemental dans ses marchés publics. Il a toutefois été mentionné qu'une réflexion sur ce point était prévue avec la CCPO.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'aux termes de l'article 5 du code des marchés publics 2006 applicable jusqu'au 30 mars 2016, puis de l'article 30 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 applicable à compter du 1^{er} avril 2016, il appartient au pouvoir adjudicateur de déterminer la nature et l'étendue des besoins à satisfaire en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale²². Par ailleurs, les articles 31 et 38 de ladite ordonnance ainsi que les articles 6, 10, 62 et 63 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 également en vigueur depuis le 1^{er} avril 2016 proposent

²² Le Conseil d'Etat, dans sa décision en B n° 351570 du 23 novembre 2011 en a d'ailleurs fait une lecture un peu plus large : « Le pouvoir adjudicateur doit (...) concilier, pour la détermination de la nature et de l'étendue des besoins à satisfaire, des objectifs de protection et de mise en valeur de l'environnement, de développement économique et de progrès social

diverses modalités de prise en compte de ces aspects inhérents au développement durable à différents stades du processus de la commande publique.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que des clauses à caractère environnemental seront élaborées en 2018 pour être insérées dans les marchés publics, ce dont il est pris acte.

7.2. LES PROCEDURES GENERALES ETABLIES POUR LA COMMANDE PUBLIQUE

7.2.1. La formalisation des procédures internes

La commune d'Oloron Sainte-Marie a fait état de l'existence depuis plus de dix ans d'un guide interne aujourd'hui actualisé et appliqué dans le cadre du service commun de marchés publics.

Dans sa version actuelle, ce document a été approuvé par les exécutifs respectifs de la commune et de la CCPO et adopté par le conseil communautaire (gestionnaire du service commun) le 30 juin 2016. La commune a également transmis les versions antérieures du guide interne notamment la version modifiée le 18 juin 2012 et la version modifiée le 23 janvier 2014.

Dans ces versions antérieures, le guide exposait, pour chacun des seuils, les règles imposées par le code des marchés publics 2006 ainsi que les modalités de publicité afférentes. Il présentait donc un caractère informatif plus qu'opérationnel ; en effet, il ne permettait pas d'identifier le rôle des différents acteurs au sein de la commune.

Dans sa version actuelle, le guide se présente sous la forme de fiches techniques détaillant, en fonction des montants et étape par étape, les procédures à appliquer par chacun des acteurs (élus, CAO, services prescripteurs, service des marchés publics, directeur général, service des finances). Il présente donc un caractère opérationnel satisfaisant, sous réserve de quelques observations :

- il prévoit, pour les petits marchés entre 1 € et 5000 €, que les services prescripteurs doivent « *mettre le devis à la signature du président ou du maire (pour tout achat en investissement ou dépassant 1 000 €)* ». Cette formulation laisse donc entendre que les marchés de fournitures ou services d'un montant inférieur à 1 000 € TTC pourraient se passer de la signature du maire. Or, comme indiqué précédemment, le maire n'a pas donné délégation à un adjoint en ce domaine et, par ailleurs, sa délégation donnée au directeur des services techniques apparaît juridiquement fragile ;
- le respect de la liberté d'accès à la commande publique et de la transparence des procédures suppose qu'un délai suffisant soit accordé aux opérateurs afin de déposer leurs candidatures ou leurs offres. Dans le cadre des marchés à procédure adaptée la seule exigence tient en un délai raisonnable, sous le contrôle du juge²³. En ce qui concerne les marchés à procédure formalisée le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 a prévu pour chacun un délai minimal (articles 43, 67, 69, 70, 72, 74, et 76), mais le pouvoir adjudicateur peut librement aménager un délai plus long. Dans le cas d'Oloron Sainte-Marie, le guide interne actuellement applicable prévoit seulement que « *le délai doit être suffisant pour permettre à tous les candidats de remettre une offre* ». Or, il aurait été utile de préciser davantage les critères d'appréciation pour la fixation des délais de dépôt des offres, en fonction de diverses hypothèses, que ce soit pour les MAPA ou pour les marchés à procédures formalisées ;

²³ Le juge administratif évalue le caractère raisonnable du délai en fonction du montant et de l'objet du marché (notamment si le marché nécessite une visite sur place – TA de Lille, 16 mars 2011, Société Fornells, n°1101226).

- certaines formulations du guide pourraient laisser penser à tort, à un lecteur non averti, que, dans les cas où elle doit intervenir, la CAO ne ferait que confirmer des décisions prises en amont par d'autres acteurs ; le pouvoir décisionnel de cette commission aurait donc gagné à être explicitement rappelé ;
- enfin, pour les marchés à procédures formalisées, les rôles respectifs des différents acteurs auraient pu être davantage précisés.

La chambre régionale des comptes appelle également l'attention de la commune sur les nouvelles obligations de dématérialisation des documents de consultation figurant à l'article 39 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, applicables à partir du 1^{er} octobre 2018.

7.2.2. La définition des besoins et leur répartition par opérations ou catégories homogènes

Les enjeux d'une bonne programmation de la commande publique sont de permettre de déterminer en amont les besoins de l'organisme, de garantir le respect des seuils et donc des procédures et de permettre la réalisation d'économies.

Les articles 5 et 27 du code des marchés publics 2006 applicable jusqu'au 30 mars 2016 disposaient que la nature et l'étendue des besoins à satisfaire doivent être déterminées avec précision. L'article 30 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et les articles 20 à 23 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 en vigueur depuis le 1^{er} avril 2016 comportent des dispositions similaires. En ce qui concerne les travaux, leur valeur globale se rapportant à une opération doit être prise en compte, ainsi que la valeur des fournitures nécessaires à leur réalisation. En ce qui concerne les fournitures et les services, il doit être procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. La délimitation d'une catégorie homogène de fournitures ou de services ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du code en vigueur.

Comme l'indique le vade-mecum des marchés publics publié par le ministère de l'économie et des finances²⁴, pour apprécier l'homogénéité de leurs besoins en fonction des caractéristiques propres de la prestation, les acheteurs peuvent élaborer une classification propre de leurs achats, selon une typologie cohérente avec leur activité. Cette classification leur permettra également, en fin d'exercice budgétaire N-1, de déterminer, par rapport au montant total des dépenses récurrentes enregistrées, la procédure à utiliser pour conclure les marchés correspondants à ce besoin récurrent, au cours de l'année budgétaire N.

Une telle classification passe donc par l'élaboration d'une nomenclature interne identifiant des familles d'achats et permettant d'effectuer des regroupements de besoins homogènes en fournitures et services.

La commune d'Oloron Sainte-Marie a indiqué ne pas avoir de nomenclature relative aux fournitures et services permettant de définir des catégories homogènes. La définition de ces catégories est réalisée par les services prescripteurs de marchés.

Par ailleurs, chaque service évalue ses propres besoins en collaboration avec le service commun de marché public et estime le prix des prestations. Il n'y a donc pas de recensement en amont des besoins et de consolidation de l'expression des besoins au niveau de la ville.

²⁴ Source : <http://www.economie.gouv.fr/daj/vade-mecum-des-marches-publics-ed2015>

La chambre régionale des comptes observe le caractère insatisfaisant de cette situation et recommande à la commune d'y remédier par la mise en œuvre d'une nomenclature de catégories homogènes adaptée à ses besoins et par l'institution d'un processus de recensement des besoins.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué qu'un travail en ce sens sera engagé en 2018.

7.2.3. *La computation des seuils et la réalisation de cartographies a posteriori*

Outre le fait de permettre une anticipation des besoins et une planification des marchés publics à passer, la programmation et la répartition par opération ou catégorie homogène sont fondamentales pour assurer une computation des seuils fiable. Parmi ces seuils, il convient de distinguer ceux qui déclenchent l'application des procédures formalisées²⁵ et ceux qui concernent les marchés à procédure adaptée, en particulier pour ce qui est de leurs règles de mise en concurrence et de publicité (voir ci-après). Le pouvoir adjudicateur doit impérativement vérifier le respect de ces seuils, étant rappelé qu'aucun besoin ne doit être scindé ou abusivement fractionné et échapper ainsi aux règles de la commande publique.

La ville d'Oloron Sainte-Marie a indiqué opérer mensuellement un suivi des crédits budgétaires auprès des gestionnaires à travers un document de programmation annuelle élaboré par le service finances et validée par le maire et le directeur général des services. Elle a précisé que le respect des enveloppes budgétaires votées peut être effectué par le système comptable. Ce dernier permet en effet de contrôler la consommation de crédits votés par niveau de vote (chapitre en fonctionnement / opération en investissement) et ainsi d'éviter tout dépassement.

La chambre régionale des comptes observe toutefois que le seul contrôle du non-dépassement des enveloppes budgétaires votées est insuffisant pour garantir un suivi des seuils fixés en matière de marchés publics par les textes législatifs et réglementaires ainsi que par les procédures internes relatives à la commande publique.

Cette absence de suivi des seuils par opération ou catégorie homogène ne permet pas non plus à la commune de réaliser en fin d'exercice budgétaire N-1, une cartographie des dépenses récurrentes, afin d'anticiper les marchés à passer pour ces besoins récurrents au cours de l'année budgétaire N.

Il est donc nécessaire que la ville se dote d'un outil de gestion lui permettant d'assurer la computation des seuils et leur suivi.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué qu'un travail en ce sens sera engagé en 2018.

7.2.4. *L'organisation pour le respect des délais de paiement de la commande publique*

Le respect de ces délais de paiement est régi par les dispositions du titre IV de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et par son décret d'application n° 2013-269 du 29 mars 2013, qui définissent notamment les modalités de calculs des délais et les modalités d'application automatique des intérêts moratoires. Dans le cas des collectivités territoriales, le délai maximal de paiement est fixé à 30 jours (20 jours pour l'ordonnateur et 10 jours pour le comptable) et tout retard de paiement fait courir de plein droit des intérêts moratoires.

²⁵ Ancien article 26 du code des marchés publics 2006, article 42 n° 2015-899 du 23 juillet 2015 applicable au 1er avril 2016 et avis paru au JORF n°0074 du 27 mars 2016

La commune d'Oloron Sainte-Marie a indiqué qu'elle ne payait pas d'intérêts moratoires dans la mesure où « *les entreprises ne les réclament pas* ». Cette réponse méconnaît manifestement les règles applicables ; en effet, les intérêts moratoires sont acquis de droit dès le dépassement des délais de paiement et ne sont pas soumis à une demande particulière des entreprises quant à leur obtention.

La chambre régionale des comptes rappelle donc à la commune son obligation de respecter les dispositions applicables en ce domaine, à charge pour elle de veiller à mettre en place des procédures qui évitent l'apparition de retards de paiement pour éviter le paiement des intérêts moratoires.

7.2.5. *La gestion des contentieux en matière de commande publique*

La commune d'Oloron Sainte-Marie a fait état de deux dossiers de marchés publics présentant des difficultés et un risque de contentieux, même si aucun n'est encore engagé devant une juridiction.

Celui qui présente les enjeux les plus importants concerne la réalisation du trinquet Guynemer. Suite à la réception des travaux et au début de l'exploitation du restaurant par une société privée, des malfaçons ont été décelées au niveau du sol du bar et du fonctionnement du système de chauffage/climatisation. Après plusieurs phases d'expertise ordonnées par le tribunal administratif, un rapport a conclu à la responsabilité partagée de différentes entreprises étant intervenues sur le chantier du bâtiment.

Avant d'envisager une action en justice à l'encontre de ces entreprises pour réparation du préjudice subi (prise en charge de travaux de réparation des installations pour près de 60 000 €, remboursement des frais d'expertise pour près de 30 000 €), les élus, sur conseil de leur avocat, ont souhaité valider un accord afin d'écarter le risque de devoir prendre en charge également la perte d'exploitation que la société gestionnaire du restaurant est en droit de réclamer depuis 2007. Cet accord amiable, validé par délibérations du 23 novembre 2016 et du 10 avril 2017, a conduit la commune, en contrepartie du renoncement du gestionnaire à tout contentieux, à renoncer à des sommes non acquittées par lui au titre de loyers, pour un montant de 45 777 €.

Par ailleurs, la commune a indiqué avoir inscrit en investissement la somme de 50 000 € nécessaire à l'exécution des travaux restant à réaliser pour que les installations de chauffage/climatisation soient opérationnelles.

A ce jour, la commune a donc subi d'importants coûts pour régler une situation qui est, semble-t-il, imputable à des entreprises ayant réalisé les travaux initiaux.

La chambre régionale des comptes observe donc que la commune devrait examiner, et le cas échéant, mettre en œuvre, tous les moyens de droit lui permettant de récupérer les sommes non négligeables restées à sa charge en raison de ces malfaçons.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que la commune a missionné son avocat pour tenter de récupérer les sommes qu'elle a dû engager du fait de malfaçons dues à des entreprises qui avaient pris part à la réalisation du trinquet Guynemer.

7.3. LES PROCEDURES PARTICULIERES POUR LES MARCHES A PROCEDURE ADAPTEE (MAPA)

7.3.1. *La définition des spécifications techniques et de la forme des MAPA*

Pour les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils des procédures formalisées, le recours à la procédure adaptée est une possibilité (mais pas une obligation) ouverte par l'article 28 du code des marchés publics 2006 (puis par l'article 27 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 en vigueur depuis le 1er avril 2016).

Pour les spécifications techniques applicables à ces marchés (article 6 du code des marchés publics 2006, article 6 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016), le pouvoir adjudicateur a deux possibilités, soit le recours à des normes préétablies, approuvées par des organismes reconnus, soit la définition de spécifications en terme d'objectif de performance ou d'exigence fonctionnelle. Comme l'indique le vade-mecum déjà mentionné précédemment, *« les spécifications techniques ne doivent, en aucun cas, porter atteinte à l'égalité des candidats »*.

La commune d'Oloron Sainte-Marie a indiqué que *« pour les MAPA, les spécifications techniques par rapport aux besoins recensés sont définies par le prescripteur (chef de service ou de projet) »*. Il a toutefois aussi été indiqué que la commune recourait à des normes préétablies dans le cadre de ses marchés.

7.3.2. Les obligations de publicité pour les MAPA et les délais de réception des candidatures

Les règles applicables résultaient jusqu'au 31 mars 2016 des articles 28 et 40 du code des marchés publics de 2006 et sont désormais fixées par les articles 30 et 34 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016. Lorsque la valeur estimée du besoin est inférieure à 90 000 euros HT, l'acheteur choisit librement les modalités de publicité, adaptées en fonction des caractéristiques du marché public. Lorsque la valeur estimée du besoin est égale ou supérieure à 90 000 euros HT et inférieure aux seuils de procédure formalisée, l'acheteur publie un avis de marché soit dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), soit dans un journal habilité à recevoir des annonces légales. Pour les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 25 000 euros HT²⁶, les acheteurs peuvent passer un marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence préalable ; mais, dans ce cas, ils doivent veiller *« à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin »*.

Dans le cas d'Oloron Sainte-Marie, les procédures instituées sur ce point par l'actuel guide de procédure du service commun de la commande publique apparaissent satisfaisantes en ce qu'elles permettent normalement une bonne mise en concurrence y compris pour les achats aux montants les moins importants. Le guide aurait toutefois pu prévoir également une adaptation (voire un allongement) des délais de réception des candidatures et des offres en fonction d'autres éléments tels de la nécessité d'une visite sur place, ou de l'objet du marché.

7.3.3. La sélection des candidats, la négociation, le choix des offres et l'attribution des MAPA

7.3.3.1. La sélection des candidatures et des offres

Les modalités de sélection des candidats puis de choix des offres étaient régies par les articles 52 et 53 du code des marchés publics 2006 et le sont désormais par les articles 51 et 52 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 applicable au 1er avril 2016.

Lorsque le pouvoir adjudicateur décide de fixer des niveaux minimums d'aptitude et de capacité, ils doivent être liés et proportionnés à l'objet du marché. Le pouvoir adjudicateur doit veiller à ne pas demander aux entreprises, et notamment aux PME, des pièces excessives qui s'avèrent superflues.

Par ailleurs, le pouvoir adjudicateur doit, dès l'engagement de la procédure, dans l'avis de publicité ou dans les documents de la consultation, informer les candidats des critères et sous-critères de sélection des offres, ainsi que de leurs conditions de mise en œuvre, selon des modalités appropriées à l'objet, aux caractéristiques et au

²⁶ Ce seuil était fixé à 4 000 euros du 1er janvier 2010 au 11 décembre 2011 ; puis du 12 décembre 2011 au 30 septembre 2015, il était fixé à 15 000 € HT.

montant du marché concerné. La pondération des critères de choix, obligatoire en procédure formalisée, ne l'est pas en procédure adaptée. Son usage est cependant recommandé car cette méthode facilite le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse et garantit le respect de l'égalité des candidats.

Dans le cas de la commune d'Oloron Sainte-Marie les guides internes des marchés publics antérieurs à 2016 n'identifiaient pas expressément la compétence relative à l'établissement des critères de sélection des candidatures et des offres. A contrario, le guide interne applicable au service commun des marchés, applicable depuis 2016, prévoit clairement la mise en place de ces critères par les services prescripteurs à partir d'un seuil fixé à 5 001 € HT ainsi que leur pondération. Cette étape de la procédure applicable aux MAPA est validée par le service commun des marchés publics.

Selon la commune, pour chaque marché, ces critères sont intégrés soit dans le document unique valant acte d'engagement (pour les marchés d'un montant inférieur à 25 000 € HT), soit dans le règlement de consultation.

Ces modalités sont donc globalement satisfaisantes. Toutefois, le guide ne précise ni les principes généraux du contrôle des capacités professionnelles, techniques et financières des candidats, ni les critères de sélection des offres. La mise en place d'un document unique relatif à la sélection des candidatures et des offres garantirait encore mieux le respect des principes généraux de la commande publique et permettrait d'assurer une homogénéité d'approche entre les différents services prescripteurs dans leurs procédures de passation.

7.3.3.2. Le recours à la négociation

Le recours à la négociation avec les candidats ayant présenté une offre était une possibilité ouverte par l'article 28 du code des marchés publics 2006 ; elle est reprise par l'article 27 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 en vigueur depuis le 1^{er} avril 2016. Il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation ; mais son usage permet en principe de favoriser la concurrence et de retenir l'offre la plus compétitive et la mieux adaptée aux besoins.

Toutefois, le recours à la négociation a été encadré par le Conseil d'Etat, dans sa décision n° 380821 du 18 septembre 2015 : *« Si le pouvoir adjudicateur a décidé de faire usage de sa faculté de négocier dans le cadre d'une procédure adaptée, il doit en informer les candidats dès le lancement de la procédure et ne peut alors renoncer à négocier en cours de procédure. Il peut aussi se borner à informer les candidats, lors du lancement de la procédure, qu'il se réserve la possibilité de négocier, sans être tenu, s'il décide effectivement de négocier après la remise des offres, d'en informer l'ensemble des candidats. / La décision du pouvoir adjudicateur de recourir à la négociation dans le cadre d'une procédure adaptée ne saurait être utilement critiquée devant le juge. En revanche, s'il choisit, comme il lui est loisible de le faire, de ne négocier qu'avec certains des candidats qui ont présenté une offre, il appartient au juge, saisi d'un moyen sur ce point, de s'assurer qu'il n'a méconnu aucune des règles qui s'imposent à lui, notamment le principe d'égalité de traitement entre les candidats ».*

La commune d'Oloron Sainte-Marie a indiqué que des négociations sont effectuées par les services prescripteurs et validées par l'exécutif dès 5 000 € HT.

Toutefois, le guide interne des marchés adopté en juin 2016 n'évoque que très succinctement la possibilité de négocier et aurait gagné à être étoffé sur ce point par le rappel de l'ensemble des règles à respecter en ce domaine (notamment l'obligation d'information préalable des éventuels candidats lors du lancement de la procédure et la nécessité de cadrer le processus de négociation pour le rendre transparent, collégial et contrôlable)

Il ressort par ailleurs des documents transmis par la commune que les rapports d'analyse des offres ne mentionnent que les négociations qui ont abouti à une réduction de prix. Ainsi les rapports ne permettent pas d'établir quels sont les candidats avec qui a eu lieu une négociation et, le cas échéant, pour quelles raisons, soit il n'a pas été engagé de négociation avec tel candidat, soit l'offre de tel autre candidat avec qui il a été négocié n'a pas été retenue.

Enfin, la commune n'analyse pas systématiquement de manière globale les gains financiers et qualitatifs obtenus du fait des négociations, une telle étude pouvant pourtant être utile pour orienter les conditions des négociations futures.

7.3.3.3. L'attribution des MAPA

Les modalités d'attribution des marchés à procédure adaptée prévues par le guide interne établi en juin 2016 sont globalement satisfaisantes et, pour les marchés de plus de 25 000 € HT, conformes aux dispositions applicables issues de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et du décret du 25 mars 2016 ainsi qu'aux dispositions antérieures du code des marchés publics de 2006.

Il résulte par ailleurs de l'article 57 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et de l'article 108 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 en vigueur depuis le 1^{er} avril 2016 que l'acheteur public doit conserver les pièces constitutives du marché public pendant une durée minimale de cinq ans pour les marchés publics de fournitures ou de services et de dix ans pour les marchés publics de travaux, de maîtrise d'œuvre ou de contrôle technique à compter de la fin de l'exécution du marché public. L'acheteur doit également conserver les candidatures et les offres, ainsi que les documents relatifs à la procédure de passation pendant une période minimale de cinq ans à compter de la date de signature du marché public.

La commune d'Oloron Sainte-Marie a produit des documents qui démontrent que les marchés font l'objet d'un rapport écrit permettant d'identifier le service ou l'agent prescripteur, les critères d'attribution et leur pondération, la mise en concurrence, les offres reçues ainsi que leurs montants, les gains sur le prix obtenu par négociation et l'avis motivé du choix de l'offre économiquement la plus avantageuse.

Elle a précisé en outre respecter les règles de conservation précitées, selon les modalités suivantes *« les pièces sont conservées dans des dossiers nominatifs, rangés au sein des services prescripteurs et/ou au sein du service commun de la commande publique. Ces dossiers sont gardés 3 ans au sein des services, par les responsables de service, et archivés par la suite au sein du local archives de l'Hôtel de Ville »*.

7.3.4. L'exécution des MAPA

Les règles relatives aux possibilités de passer des avenants en cours de marchés étaient régies par l'article 20 du code des marchés publics 2006 en ces termes *« En cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre peut intervenir quel que soit le montant de la modification en résultant. / Dans tous les autres cas, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet »*.

L'article 57 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 applicable au 1^{er} avril 2016 renvoie aux dispositions des articles 139 et 140 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 qui précisent les cas et modalités dans lesquels un marché peut être modifié en cours d'exécution.

L'article L. 1414-4 du code général des collectivités territoriales issu de la même ordonnance : dispose que *« tout projet d'avenant à un marché public entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5 % est soumis pour avis à la commission d'appel d'offres. Lorsque l'assemblée délibérante est appelée à statuer sur un projet d'avenant, l'avis de la commission d'appel d'offres lui est préalablement transmis. / Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables lorsque ces avenants concernent des marchés publics qui ne sont pas soumis à la commission d'appel d'offres »*.

Il a été demandé à la commune d'Oloron Sainte-Marie de transmettre la liste des avenants ayant eu pour objet de modifier les montants initiaux des marchés passés en procédure adaptée pour l'année 2016. La commune a produit deux délibérations en date du 29 septembre 2016 ayant pour objet, d'une part, la prolongation du service de transport urbain (afin de procéder à une passation en procédure formalisée) et, d'autre part, la prolongation du marché d'exploitation des installations thermiques des bâtiments communaux (dont le terme du contrat était sur le point d'intervenir).

La chambre régionale des comptes observe toutefois que les motifs allégués par ces délibérations ne semblent pas conformes aux cas prévus par les dispositions de l'article 139 du décret du 25 mars 2016 susmentionné. Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que la commune sera à l'avenir davantage vigilante aux motifs conduisant à la signature d'avenants, ce dont il est pris acte.

7.4. CONTROLES PARTICULIERS SUR UN ECHANTILLON DE MARCHES

Le contrôle a porté sur douze marchés, autour des points de vérification identifiés suivants : la définition et la formalisation du besoin, la procédure de mise en concurrence, la procédure de passation et les modalités d'exécution. Cinq des marchés contrôlés appellent des observations.

7.4.1. *L'acquisition d'une balayeuse pour la voirie*

Ce marché passé selon une procédure adaptée, pour un montant de 133 642 € HT avait pour objet l'achat d'une balayeuse de voirie et la reprise par l'attributaire de l'ancienne balayeuse. La décision de signer le contrat a été prise le 25 juin 2013. L'analyse du dossier appelle une observation relative aux modalités d'analyse des offres.

Trois candidats avaient déposé une offre et ont été départagés sur la base de trois critères de notation : le prix (40 %), la valeur technique de l'offre (50 %) et le service (10 %). L'entreprise qui a remporté le marché est arrivée en dernière position pour les notes de prix et de service mais l'écart des notes des candidats sur ces critères était relativement serré. En revanche, sur sa valeur technique, cette offre a été valorisée par la pondération, notamment du fait d'un barème favorisant l'ergonomie.

Le rapport d'analyse des offres a toutefois montré que l'attribution des points a été effectuée sans motivation très précise. Quelques petites erreurs ont aussi été relevées sur la note technique mais elles n'ont pas eu de conséquence sur le classement des offres. Il conviendra toutefois d'être vigilant sur ces points à l'avenir.

7.4.2. *Les travaux d'aménagement de la rue Palassou*

Ce marché de travaux à lot unique, d'un montant de 359 655 € HT, avait pour objet l'aménagement de la rue Palassou. Il a été passé selon une procédure adaptée. La décision de signer le marché a été prise le 17 décembre 2014. L'analyse du dossier appelle les trois observations suivantes.

1. Sur le délai de réception des offres

La ville a utilisé plusieurs supports de publication avec une date d'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence le 20 février 2014 et une date limite de réception des offres fixée le 18 mars 2014.

Si la détermination des délais de remise des candidatures et offres est laissée à la libre appréciation du pouvoir adjudicateur, elle doit tenir compte du montant du marché, de la nature des prestations, de la facilité d'accès aux documents de la consultation, de la nécessité éventuelle d'une visite des lieux et de l'importance des pièces

exigées des candidats²⁷. Au cas d'espèce, le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) imposait, dans sa partie « connaissance des lieux », qu'au moment de présenter son offre, le candidat était réputé s'être rendu sur les lieux où doivent être réalisés les travaux.

Or, la commune d'Oloron n'ayant laissé qu'un délai de 24 jours aux candidats pour déposer leurs offres, ce délai est relativement court pour un marché de travaux d'un montant relativement important.

2. Le choix de ne pas procéder à l'allotissement

Le marché comportait trois opérations distinctes : voirie-ville, assainissement et réseau d'eau potable. S'il est compréhensible que ce marché n'ait pas été fractionné en plusieurs lots pour éviter, au cas d'espèce, des difficultés de coordination entre les entreprises soumissionnaires, cette absence d'allotissement n'avait pas été motivée dans les documents du marché. Cela n'était toutefois alors pas obligatoire. La chambre régionale des comptes appelle toutefois l'attention de la commune, pour l'avenir, sur le fait que l'obligation de motivation du non-allotissement d'un marché est une nouveauté issue de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics²⁸.

3. Les délais d'exécution

Les notifications et ordres de service font état de deux suspensions des travaux, du 14 février 2015 au 1^{er} mars 2015 pour des raisons de sécurité liées à une période de vacances scolaires, puis du 13 mars 2015 au 17 juin 2015 en raison de la tardivité dans la pose du revêtement bitumineux. La date d'achèvement des travaux était initialement prévue le 12 mai 2015 ; suite aux différentes suspensions de travaux, la date définitive d'achèvement des travaux a été fixée le 31 août 2015.

En ce qui concerne la première suspension des travaux, il semble que celle-ci aurait pu être anticipée et prévue au CCTP, ce qui n'a pas été le cas, et a entraîné un retard dans les délais prévus pour la réalisation des travaux. La seconde suspension des travaux a entraîné un retard plus important, plus d'un mois. Elle semble imputable à un défaut d'organisation des travaux qui aurait a priori dû pouvoir être anticipé par l'attributaire.

7.4.3. *La maîtrise d'œuvre pour la réalisation de sanitaires dans le jardin public*

Ce marché de maîtrise d'œuvre pour la construction des sanitaires publics dans l'enceinte du jardin public d'Oloron Sainte-Marie a été passé à procédure adaptée, pour un montant de 9 000 € HT, et a été notifié le 4 juin 2014.

²⁷ TA de Lille, le 16 mars 2011 n°1101226 : « un délai de remise des offres de 16 jours et insuffisant pour un marché d'élevant à 60 000 € HT et pour lequel la visite des lieux s'imposait. ».

²⁸ Article 32 de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. « I. - Sous réserve des marchés publics globaux mentionnés à la section 4, les marchés publics autres que les marchés publics de défense ou de sécurité sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes. A cette fin, les acheteurs déterminent le nombre, la taille et l'objet des lots. / Les acheteurs peuvent toutefois décider de ne pas allouer un marché public s'ils ne sont pas en mesure d'assurer par eux-mêmes les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ou si la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations. / (...) / II. - Lorsqu'un acheteur décide de ne pas allouer un marché public, il motive son choix en énonçant les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de sa décision. »

L'analyse du dossier appelle les deux observations suivantes.

1. Sur le délai de réception des offres

Le délai de remise des offres inscrit dans l'acte de publicité du 24 avril 2014 était de 12 jours comprenant deux week-ends. Bien que le montant du marché ne soit pas très élevé, ce délai est relativement restreint.

2. Sur la résiliation du marché

L'attributaire du marché a reçu un ordre de service n° 2 daté du 25 juin 2014 prononçant la suspension de la mission pour indécision du maître d'ouvrage sur le projet. Un autre ordre de service daté du 10 juillet 2014 a annoncé la reprise des opérations. Puis, par lettre recommandée avec avis de réception du 24 octobre 2014 la commune d'Oloron Sainte-Marie a annoncé la résiliation du contrat indemnisée à hauteur de 5 % des prestations non-exécutées en conformité avec le cahier des clauses administratives particulières. L'indemnité de résiliation a représenté 387 € TTC.

Les motifs expliquant la résiliation de ce marché semblent être consécutifs à une analyse préalable des besoins lacunaire. Ce marché semble en effet avoir été conclu promptement, alors même que le projet sur lequel portait la maîtrise d'œuvre n'avait pas été clairement défini.

La chambre régionale des comptes rappelle à la commune qu'aux termes de l'article 2 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, il appartient au maître d'ouvrage, *« après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé »* et ce avant de *« conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux »*.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que les aléas de ce marché sont dus au fait que l'architecte des bâtiments de France a modifié la forme des deux bâtiments à construire. Il a aussi indiqué que la commune veillera à l'avenir à mieux concerter les opérations en amont.

7.4.4. La restauration de la toiture de la cathédrale Sainte-Marie

Ce marché de travaux relatif à la réfection de la couverture bas-côté nord et bas-côté sud de la toiture de la cathédrale Sainte-Marie, a été passé selon une procédure adaptée, pour un montant de 102 208 € HT. La décision de signer le marché a été prise le 22 mai 2015.

L'analyse du dossier appelle une observation relative aux modalités d'analyse des offres.

En effet, à ce stade de la procédure, une note d'un agent des services techniques de la commune, datée du 16 avril 2015, attirait l'attention sur l'absence de récépissé de dépôt de l'une des deux offres, susceptible d'entacher d'irrégularité la procédure de passation. Pourtant la procédure s'est poursuivie et le candidat retenu comme attributaire est celui dont le récépissé du dépôt de l'offre n'avait pu être produit.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'en procédure adaptée, le pouvoir adjudicateur fixe librement les modalités de mise en concurrence des candidats sous réserve du respect des principes généraux de la commande publique.

La tenue d'un registre du dépôt des candidatures et des offres permet normalement au pouvoir adjudicateur de justifier le bon déroulement de la consultation et prévenir tout contentieux relatif à l'acceptation d'une candidature/offre tardive. La tenue d'un tel registre n'est pas obligatoire en procédure adaptée, cependant, le pouvoir adjudicateur doit être en mesure de dater l'arrivée d'un pli de candidature afin de pouvoir établir si la candidature ou l'offre est arrivée dans ou hors délai. En effet, normalement, seuls peuvent être ouverts les plis qui ont été reçus au plus tard à la date et à l'heure limites qui ont été annoncées dans l'avis d'appel public à concurrence.

7.4.5. Le contrat d'assurance 2016/2017 – Lot n°5 (régime statutaire)

Il s'agit d'un marché de prestations de services constitué de cinq lots, passé selon une procédure adaptée, pour un montant total de 92 170 € par an, pour une durée de 2 ans.

L'analyse du dossier appelle une observation relative aux modalités d'analyse des offres pour le lot n° 5, qui a pour objet l'assurance des risques statutaires. La décision de signer le marché particulier concernant ce lot a été prise le 22 décembre 2015 pour un montant de 46 964 € par an.

Comme l'indique le vade-mecum des marchés publics déjà mentionné précédemment, « (...) *Pour les marchés passés selon une procédure adaptée, les principes fondamentaux de la commande publique impliquent l'information appropriée des candidats sur les critères d'attribution du marché, ainsi que, lorsque le prix n'est pas l'unique critère de choix, sur leurs conditions de mise en œuvre*²⁹. (...) *Après le dépôt des offres des candidats, l'acheteur ne peut pas modifier les critères de sélection des offres*³⁰. (...) ».

Au cas d'espèce, pour le lot n° 5, l'avis d'appel public à la concurrence et le règlement de consultation mentionnaient que les critères de choix porteraient sur le montant des primes (70 %) et sur la valeur technique de l'offre, après une analyse comparative technique et financière relative aux montants des garanties et des franchises applicables (30 %).

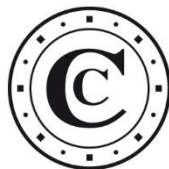
Or, les documents examinés relatifs à l'analyse des offres montrent qu'une seule note a été donnée aux quatre soumissionnaires, celle relative au montant des primes ; aucune note n'a donc été attribuée pour la valeur technique des offres. De plus, les notes relatives au montant des primes ont été déterminées sans méthode précise de calcul ; il est donc impossible de savoir comment elles ont été attribuées.

Ces modalités d'attribution étaient donc, en cas de saisine de la juridiction administrative, de nature à faire peser un risque juridique important d'annulation, pour irrégularité, de la procédure suivie.

Dans ses réponses aux observations provisoires, M. LUCBÉREILH a indiqué que les erreurs commises lors de l'analyse des offres de ce marché d'assurances 2016/2017 n'ont pas été reproduites dans le cadre du marché passé pour l'année 2018.

²⁹ CE, 30 janvier 2009, ANPE, n° 290236;

³⁰ CE, 1er avril 2009, Sté des autoroutes du sud de la France, n° 315586 ; CE, 27 avril 2011, Président du Sénat, n° 344244



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

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine>

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 Bordeaux Cedex

Adresse mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr