

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR Le 17 novembre 2000

Référence à rappeler : Greffe/PP n°3099

Lettre recommandée avec AR n°9238 5558 2 F°

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la commune de Miramas

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 5 octobre 2000, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L 241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

Pour le Président empêché, Le Président de section doyen

C. BESOMBES

M. Georges THORRAND

Maire de Miramas

Hôtel de Ville

13140 MIRAMAS

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE MIRAMAS

(Bouches du Rhône)

Années 1989 à 1999

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Miramas à partir de l'année 1989. Le président de la Chambre a confié ce dossier à M. Larue et en a informé M. Thorrand, Maire de Miramas, par lettre en date du 14 janvier 1998.

Les entretiens de fin d'instruction ont eu lieu le 10 septembre 1999 avec M. Georges Thorrand, Maire de Miramas, et le 7 septembre 1999 avec son prédécesseur, M. Pierre Carlin.

Dans sa séance du 21 septembre 1999, la Chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article R 241-12 du Code des juridictions financières ces observations ont été transmises dans leur intégralité à M. Thorrand et à M. Carlin et, pour partie, aux personnes et aux représentants légaux des sociétés ou organismes publics cités dans le texte. Plusieurs personnes ont demandé à être entendues par la Chambre en application de l'article L. 241-14 du Code des juridictions financières. Ces auditions ont eu lieu le 28 septembre 2000.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a délibéré et adopté le 5 octobre 2000 ses observations définitives dans la composition suivante: M. Pichon, président, MM. Besombes, Fabre et Giannini, présidents de section, MM. Matthey et Maccury, conseillers, et M. Larue, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le maire de Miramas à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date, communicables à toute personne qui en ferait la demande, en application des dispositions de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978.

Introduction

Au cours des dernières années, la commune de Miramas a fait l'objet de plusieurs études de la Chambre. Sa situation financière a ainsi été examinée à la demande du préfet des Bouches du Rhône, et a conduit à une lettre d'observations en 1996. Depuis, ses budgets primitifs sont étudiés chaque année dans le cadre d'un plan de redressement que la Chambre vient de prolonger de trois ans, soit jusqu'en 2003. La Chambre a également été amenée à évoquer la situation de Miramas à l'occasion du contrôle du Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN) " Ville Nouvelle de Fos ", dont elle est membre aux côtés de Fos-sur-Mer et d'Istres.

La commune de Miramas, qui compte 22 548 habitants au dernier recensement, est plus petite qu'Istres (environ 40 000 habitants) mais sensiblement plus importante que Fos (environ 14 000 habitants). Fortement marquée par la tradition ferroviaire, du fait de sa gare de triage, Miramas est une ville qui est géographiquement et même psychologiquement, excentrée par rapport à l'ensemble constitué par le reste du SAN. Il n'y a ainsi aucune continuité urbaine entre Miramas et Istres, alors qu'entre Istres et Fos cette rupture est moindre et tend progressivement à se réduire.

Cette période a été essentiellement marquée par les importantes difficultés financières rencontrées par la commune de Miramas, difficultés qui demeurent encore aujourd'hui. Bien que ces problèmes aient donc déjà été évoqués à plusieurs reprises, il convient cependant de rappeler les principales conclusions de la Chambre sur ce point, qui éclairent les présentes observations sur la gestion de la commune.

I- La situation financière

Dans sa lettre d'observations de 1996 sur la situation financière, la Chambre faisait essentiellement quatre constatations :

Une situation financière gravement déséquilibrée à la fin de l'exercice 1994 puisque le déficit réel dépassait, toutes sections confondues, 26 MF.

Une aggravation de cette situation en 1995. La Chambre constatait que le budget primitif 1995, établi avant le renouvellement du conseil municipal en juin 1995, ne prenait pas en compte le déficit réel de 1994 et, qu'en outre, il sous-estimait de manière importante certaines dépenses de l'exercice et surestimait certaines recettes. La Chambre en concluait que le déficit de l'exercice réel de 1995 devrait être proche de 45 MF.

Elle notait par ailleurs que ce résultat n'avait sans doute pas été atteint en seulement deux exercices et que les pratiques de " cavalerie " consistant à reporter le paiement des factures d'un exercice sur l'autre, avaient très probablement commencé avant 1995.

S'agissant enfin de l'avenir, la Chambre constatait que l'importance des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement, la faiblesse des recettes fiscales, et les dotations en provenance du SAN, donnaient au budget de Miramas une très forte rigidité qui rendait par conséquent très difficile le rétablissement rapide d'une situation financière dégradée.

Face à cette situation, la Chambre avait proposé un plan de redressement destiné à résorber sur 5 ans, soit de 1996 à l'an 2000, les 45 MF de déficits accumulés à la fin de l'exercice 1995. En 1999, ce plan de redressement a dû être prolongé de trois ans. En effet, si les efforts réalisés par la commune depuis 1996 ont permis de rééquilibrer le budget afin que celui-ci ne génère plus de nouveaux déficits, la situation financière demeure préoccupante puisque le déficit n'a pu, à ce

jour, être complètement résorbé. S'agissant des dépenses de personnel, qui constituent de loin le poste le plus important du budget, elles demeurent, malgré les efforts accomplis, à un niveau élevé puisqu'elles représentent encore 54 % des dépenses de fonctionnement.

La difficulté à redresser durablement la situation financière s'explique avant tout par l'importance du déficit d'origine. Pendant de nombreuses années, la ville a, de toute évidence, vécu au-dessus de ses moyens. L'examen de la gestion auquel a procédé la Chambre montre que des erreurs répétées et graves ont été commises.

Il en est ainsi au niveau de trois marchés importants passés entre 1990 et 1993 par la commune concernant les ordures ménagères, le chauffage des installations communales et les cantines municipales. Ces trois contrats se sont en effet révélés pénalisants pour les finances communales (II).

L'analyse des dossiers de carrière des deux principaux cadres municipaux (III) et des vacances versées aux sapeurs-pompiers (IV) montre l'existence d'un certain laxisme au niveau des dépenses de personnel, auquel il n'a pas été totalement mis fin à ce jour.

Enfin l'étude du dossier de l'OMEF (V) est révélatrice de la façon coûteuse dont la Ville gérait ses rapports avec les associations qui gravitaient dans son orbite.

La commune a également été, à bien des égards, pénalisée par son appartenance au SAN qui n'a pas toujours financé des équipements qui relevaient pourtant de sa compétence et qui, en tout état de cause, même s'il avait accepté de les prendre en charge, a laissé la commune en supporter les charges de fonctionnement alors qu'elle ne dispose plus directement de la principale ressource fiscale, la taxe professionnelle, qui permettrait de les financer.

II- Trois contrats mal négociés et aux effets onéreux

Ces trois marchés ont fait l'objet d'un examen approfondi pour plusieurs raisons :

ce sont les plus importants conclus par la ville au cours de la période sous revue, ils représentent en valeur absolue des montants élevés, leur durée d'exécution est longue ; pour deux d'entre eux, ils continuent d'ailleurs à s'appliquer, même si leurs caractéristiques ont évolué, pour deux d'entre eux, c'est le SAN et non la ville de Miramas, qui aurait dû en supporter le financement pour une large part.

A- Le chauffage des installations communales

1) L'attribution du marché à la SOMETH

L'attribution du marché du chauffage s'est réalisée en plusieurs étapes, qui ont été prolongées par

la signature d'avenants puis, par la conclusion d'un nouveau marché.

a) Le lancement de l'appel d'offres

Le 7 décembre 1989, le conseil municipal décide d'approuver une délibération dont l'objet est: " convention avec GDF pour la conversion des chaufferies de la ville du fuel au gaz naturel ". Cet intitulé ne correspond pas à l'objet véritable de la délibération qui est le lancement d'un appel d'offres afin de réaliser des travaux sur les chaudières municipales. La délibération précise que " le montant estimatif des travaux s'élève à 2 MF ".

La commune décide donc de prendre en charge des dépenses d'investissement alors que ce type de dépenses ne relevaient pas de sa compétence mais de celle du SAN. Les dirigeants du SAN avaient pourtant été sollicités officiellement par le Maire de Miramas. La réponse du Président du SAN avait été négative au motif qu'il s'agissait d'un marché d'exploitation de chaufferies après réalisation de travaux d'amélioration relevant " au fond du fonctionnement qui n'est pas de la compétence du SAN ". Le Président du SAN restait ouvert à une solution de compromis en préconisant une réunion pour distinguer ce qui relevait de l'investissement et à l'inverse ce qui était assimilable à du fonctionnement. Pour des raisons inexplicables, la commune a finalement tout pris à sa charge.

La Chambre constate par ailleurs que la délibération du 7 décembre 1989 ne faisait qu'entériner une décision qui était déjà prise puisque l'avis concernant cet appel d'offres avait été publié dans le Moniteur du 24 novembre 1989.

Ce marché était divisé en plusieurs postes : Poste P1 : fourniture de chaleur (combustible) Poste P2 : prestations de services (conduite et petit entretien des installations) Poste P3 : garantie totale (gros entretien) Poste P4 : préfinancement des travaux d'amélioration Poste P4' : (lire " P4 prime ") : préfinancement des travaux de passage au gaz

Dans cette liste, seuls les postes P4 et P4' concernent des travaux. La Chambre remarque que le lancement de l'appel d'offres pour les autres postes n'a donc pas été autorisé par la délibération du conseil municipal du 7 décembre 1989, qui ne parle que de travaux. La commission d'appel d'offres se réunit une première fois le 12 janvier 1990 et décide de demander au Maître d'oeuvre, la société SYNELECT, d'analyser les 7 offres.

b) Le rapport d'analyse des offres de SYNELECT et la décision de la commission d'appel d'offres

Dans son rapport non daté, SYNELECT, indique que " les offres étant très disparates en ce qui concerne les prestations, il a été effectué une remise à niveau afin de respecter les données du cahier des charges : mêmes durées de fonctionnement génie outil et terrassements (branchement gaz notamment) inclus honoraires de SYNELECT suivant mission M3 honoraires de SYNELECT pour contrôle annuel consommations forfaitaires pour tous les bâtiments prestations diverses "

Un tableau correspondant à cette analyse est joint. Il se présente ainsi(1) :

Voir Tableau

Tableau 1

| | A | B | C | D | SOMETH | E |
|-----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| P1 TTC | 1 503 360 | 1 455 606 | 1 769 124 | 1 765 948 | 1 068 474 | 1 743 669 |
| P2 TTC | 541 942 | 290 570 | 272 780 | 189 962 | 326 674 | 325 955 |
| P3 TTC | 308 351 | 545 388 | 234 828 | 326 979 | 222 899 | 427 443 |
| P4 HT | 129 966 | 75 839 | 38 383 | 130 707 | 318 960 | 28 093 |
| P4' HT | 135 518 | 150 913 | 175 166 | 95 283 | 274 253 | 350 052 |
| Total 1 | 2 619 137 | 2 518 316 | 2 490 281 | 2 508 879 | 2 211 260 | 2 875 212 |
| Réajust. Conso | 0 | -22 031 | 0 | 159 041 | 265 055 | 0 |
| Honoraires | 17 462 | 0 | 0 | 7 650 | 0 | 0 |
| G.C. | 62 231 | 31 116 | 15 558 | 62 231 | 0 | 62 231 |
| GTC | ? | 94 710 | 71 813 | ? | 0 | 0 |
| Durée P4 | 0 | 0 | 0 | -22 468 | 221 338 | -58 444 |
| Contrôle annuel | 110 298 | 110 298 | 110 298 | 110 298 | 110 298 | 110 298 |
| autres | 0 | 0 | 0 | 0 | -135 218 | 31 115 |
| | | | | | (piscines) | (Br. Gaz) |
| Total 2 | 2 809 128 | 2 732 409 | 2 687 950 | 2 825 631 | 2 672 733 | 3 020 412 |
| | Plus GTC | | | Plus GTC | | |
| sans GTC | 0 | 0 | 0 | 0 | -172 532 | -83 051 |
| Total 3 | 2 809 128 | 2 732 409 | 2 687 950 | 2 825 631 | 2 500 201 | 2 937 361 |

Grâce à ces critères, l'offre SOMETH, qui était classée 4e sur 6 à l'ouverture des plis, est devenue la moins disante. SYNELECT propose donc de retenir cette offre qu'elle qualifie en outre de " proposition la plus complète sur les plans techniques et prestations". Aussi la Commission d'appel d'offres réunie le 26 janvier 1990 " décide à l'unanimité de retenir la Société SOMETH qui présente, après remise à niveau, l'offre la moins disante ".

En réalité l'offre SOMETH a été classée en première position grâce à un "retraitement" reposant sur ce qui a été qualifié par SYNELECT de " remise à niveau ". Cette remise à niveau a en effet été utilisée pour ajouter aux offres des concurrents, ou déduire de celle de la SOMETH, des sommes qui n'avaient pas lieu d'être.

Ainsi, s'agissant du génie civil, l'analyse du tableau comparatif montre qu'une somme est ajoutée à ce titre à toutes les offres (ligne G C) sauf à l'offre SOMETH. Cette exception n'a aucune justification puisque le prix du génie civil annoncé par SOMETH ne figure dans aucune autre ligne du tableau comparatif. De surcroît ce poste a été réintroduit dans le marché une fois que la SOMETH a été choisie.

La même technique a été utilisée sur le poste " piscine ". On constate en effet au niveau du tableau comparatif que, pour la SOMETH, le bureau d'études SYNELECT a déduit au titre de ce poste une somme de 135 218 F TTC. Une telle déduction aurait normalement dû signifier que l'offre SOMETH était la seule à inclure un poste " piscine " et qu'il convenait donc de le déduire pour que toutes les offres soient comparables. Or, si SOMETH a bien proposé un poste " piscine " dans son offre, elle l'a fait sous forme de variante additionnelle au titre d'un poste qu'elle a appelé P4c mais qui n'est pas inclus dans son prix de base. Il n'y avait donc aucune raison de déduire du tableau comparatif un poste " piscine ". En outre, comme pour le génie civil, le poste P4c a été rajouté dans le marché SOMETH.

Globalement ces deux "retraitements" ont eu pour effet de minorer artificiellement le prix SOMETH de plus de 400.000 francs et ont ainsi permis de présenter cette offre comme la moins disante alors qu'en réalité elle ne l'était pas.

La Chambre relève en outre que la société SYNELECT, devenue après faillite MR11, est étroitement liée (même adresse, mêmes numéros de téléphone et de télécopie, papier à entête similaire) à une société appelée SEQUENCE INNOVATION, qui va apparaître ultérieurement comme cocontractante du marché SOMETH.

Plusieurs avenants ont par la suite été signés. Seuls seront analysés ici le troisième, qui a pour objet de résoudre certains des problèmes qui viennent d'être évoqués, et le cinquième, qui accorde à la commune un rabais.

2) L'avenant n° 3

Il a été approuvé par une délibération du conseil municipal du 11 juillet 1991 dont l'objet est: " marché avec la société SOMETH concernant les installations de chauffage et équipements connexes des bâtiments communaux et scolaires. Régularisation administrative (souligné par la Chambre) - Avenant n° 3 "

Cet avenant a visiblement été imposé par le Trésorier municipal qui avait contesté de nombreuses dispositions du marché initial et avait par conséquent bloqué tout paiement. De fait, le premier mandat date du 28 août 1991, soit un mois après la conclusion de l'avenant n° 3 mais en revanche plus d'un an après l'entrée en vigueur du marché. L'avenant apporte essentiellement quatre modifications au marché initial .

Le préfinancement des travaux par l'entreprise est abandonné et la commune emprunte directement : la délibération motive explicitement ce revirement par les contraintes imposées par l'article 350 du code des marchés publics.

Les honoraires de maîtrise d'ouvrage et de contrôle sont sortis du marché SOMETH

Cette mesure, qui a pour conséquence une diminution de 625 717,41 F TTC du poste P4, semble a priori aller dans le bon sens. Le système initial revenait en effet à imposer à la SOMETH un maître d'ouvrage qu'elle devait rémunérer et dont le choix n'avait pas fait l'objet d'une mise en concurrence. Dès lors, pour que la solution consistant à sortir la maîtrise d'ouvrage du marché SOMETH, apporte un réel progrès, il était nécessaire que le marché spécifique à la maîtrise d'ouvrage soit attribué après mise en concurrence. Il n'en fut rien et l'on fit même tout pour l'éviter.

Dans une note du 2 mars 1991, M. Francioli, adjoint au maire, écrit donc au maître d'ouvrage pour lui expliquer qu'il doit ramener coûte que coûte son prix en dessous de 450.000 F, seuil dont le dépassement obligerait à procéder à une mise en concurrence, et lui donne de surcroît instruction de rédiger lui-même " son " marché. Il est dès lors permis de se demander si cet avenant apporte au niveau de la maîtrise d'ouvrage un réel progrès.

M. Carlin ne peut par ailleurs soutenir aujourd'hui que cet avenant a permis à la Ville d'économiser l'équivalent du montant sur lequel il porte puisque, si cet avenant a effectivement pour conséquence de diminuer le poste P4 de 625 717,41 F, il a pour contrepartie la signature d'un marché séparé avec SYNELECT (en fait MR11) pour un montant de 450 000 F. L'économie réelle se limite donc à la différence entre ces deux chiffres. Encore convient-il de noter qu'elle ne s'explique pas par un souci d'économie et de bonne gestion mais qu'elle est uniquement due à la volonté de ne pas dépasser le seuil au-delà duquel une mise en concurrence est nécessaire.

La société SEQUENCE INNOVATION, cocontractante dans le marché initial, devient sous-traitante de la SOMETH

Ce changement ne résout pas le problème de fond du lien SEQUENCE INNOVATION/SYNELECT-MR11, et apparaît totalement artificiel. Dans une lettre en date du 9 avril 1991 adressée au Maire de Miramas à propos du projet d'avenant n° 3, le PDG de la SOMETH relevait d'ailleurs fort justement que " la transformation de la co-traitance en sous-traitance (était) gênante, dans la mesure où elle n'est conforme ni au marché " puisque effectivement elle était en l'espèce interdite " ni, ajoutait-il, à la réalité puisque, à ce jour, les travaux sont pratiquement terminés ".

Le choix de la SOMETH est entériné par le conseil municipal

Même si ce point n'est pas explicitement souligné dans la délibération en tant que nouveauté, le texte indique que " le conseil municipal décide d'entériner le choix de la société SOMETH ". Il

s'agit ici très clairement de régulariser une situation née du non-respect de la réglementation applicable aux appels d'offres sur concours.

Bien qu'il change donc peu de choses sur le fond, l'avenant n°3 va néanmoins permettre de débloquer la situation, notamment la signature et le paiement du premier mandat à la SOMETH, ce qui était bien l'objet de tout ce montage.

Enfin la Chambre constate que le nouveau montant des travaux qui apparaît dans cet avenant dépasse globalement 6 MF, soit un triplement du coût annoncé initialement dans la première délibération.

3) L'avenant n° 5

Cet avenant a été approuvé par une délibération en date du 27 juin 1996, c'est à dire après le changement de municipalité de 1995. Il a pour objet essentiel d'intégrer un rabais accordé à la commune par la SOMETH sur le poste P1 de 105.759,85 F HT. La délibération précise que ce rabais a pour effet de ramener la marge de l'entreprise sur ce poste de 20 % à 8 %. L'avenant sort par ailleurs du marché un bâtiment dont la gestion a été transférée au SAN. Si l'on neutralise l'impact de cette dernière mesure, le rabais représente 11,7 % du prix initial du poste P1, ce qui accrédite l'idée que le contrat initial n'avait pas été négocié au mieux des intérêts de la commune.

Le contrat SOMETH venant à expiration au terme de ses 8 années d'existence, un nouvel appel d'offres fut lancé en 1998. En fait, la SOMETH se succéda à elle-même, mais sur des bases sensiblement différentes.

4) Le nouveau marché de 1998

Le 14 mai 1998, le conseil municipal décida de lancer un nouvel appel d'offres pour l'exploitation des installations des bâtiments communaux. Les données de ce nouveau marché différaient du premier dans la mesure où la commune avait décidé de passer d'un marché de type MT (marché à température) à un marché de type PFI (Prestation Forfait Intéressement) qui implique la prise en charge de la fourniture en énergie directement par la collectivité. De ce fait le poste P1 disparaît du marché. Par contre, les postes P2 et P3 subsistent.

A la suite de cette mise en concurrence, 11 entreprises firent acte de candidature. 6 entreprises furent admises à soumissionner. Les autres furent écartées car présentant un dossier incomplet ou non conforme. 5 entreprises déposèrent une offre dont une, arrivée hors délais.

La Commission d'appel d'offres se prononça définitivement le 14 septembre 1998 en s'appuyant notamment sur le rapport d'analyse des offres rédigé par un bureau d'études. De loin la moins disante, la SOMETH fut également considérée par ce bureau d'études et la Commission comme la mieux disante. Son offre fut donc retenue.

Ce choix n'appelle pas de contestation majeure compte tenu, notamment, de l'avance tarifaire importante dont disposait SOMETH. La Chambre constate cependant que la sélectivité de la Commission d'analyse des candidatures a eu pour effet de limiter les offres alors que les candidatures étaient nombreuses.

Ce nouveau contrat a eu globalement un effet positif sur les finances communales puisque la SOMETH a consenti en fait par ce biais un rabais supplémentaire de 64.551 F sur le poste P2, soit une remise de 24 % et de 54.396 F sur le poste P3, soit une réduction de 29 % par rapport aux données de bases du premier contrat. Il convient cependant de noter, comme le souligne M. Carlin dans sa réponse, que le rabais sur le poste P3 s'explique en partie par le fait que la SOMETH ne prévoyait pas, contrairement à la plupart de ses concurrents, de remplacer des matériels importants durant le nouveau contrat. Sous cette réserve, la nouvelle réduction de prix ainsi accordée par la SOMETH confirme que la tarification initiale était largement calculée.

Conclusion sur le contrat SOMETH

La SOMETH a été déclarée gagnante d'un appel d'offres lancé en 1989, sur la base d'une analyse volontairement tronquée des données de la concurrence. Cette analyse réalisée par l'entreprise SYNELECT a en effet " oublié " de tenir compte du poste génie civil pour la SOMETH alors qu'elle le faisait pour les 5 autres offres. Elle a de même déduit un poste " piscine " de l'offre SOMETH alors que ce poste n'était pas inclus dans la proposition de base de cette entreprise. La proposition SOMETH a ainsi été abusivement qualifiée d'offre la moins disante alors qu'elle était en réalité 4e sur 6. Cette tromperie est d'autant plus grave qu'elle a été organisée par un prestataire de service chargé d'analyser les offres, qui s'est révélé avoir des liens avec une entreprise, d'abord qualifiée de cocontractante, puis de sous-traitante, dans le cadre de ce marché, la société SEQUENCE INNOVATION.

La commune avait pourtant les moyens de constater les manquements qui viennent d'être évoqués, notamment au niveau de l'acte d'engagement de la SOMETH puisqu'il incluait explicitement des postes que SYNELECT avait exclus dans l'analyse de l'offre SOMETH. Il en va de même pour l'inclusion de la Société SEQUENCE INNOVATION dans le marché qui, de l'aveu même des dirigeants de la collectivité, s'est produite au cours de la phase de mise au point de ce qui n'était jusqu'alors qu'un marché exclusivement SOMETH. Par ailleurs les liens de parenté entre SYNELECT-MRII et SEQUENCE INNOVTION apparaissaient clairement.

Globalement cette concurrence tronquée a été préjudiciable aux intérêts de la collectivité. Les rabais accordés par le biais de l'avenant n° 5 au premier contrat, puis lors du second marché de 1998 au niveau notamment du poste P2, le confirment

B- Le ramassage des ordures ménagères

L'attribution du marché du ramassage des ordures ménagères s'est réalisée en plusieurs étapes, prolongées par la signature d'autres documents, dont plusieurs avenants.

(1) L'attribution du marché des ordures ménagères à la SILIM

(a) La décision de la Commission d'appel d'offres

Le Maire de Miramas commande le 14 février 1992 à la Société BETIC une étude portant sur la réorganisation de la collecte des résidus urbains ménagers, sur la création d'une déchetterie, et sur la comparaison des coûts de collecte entre une régie municipale et une gestion déléguée. La commande, d'un montant total de 295 000 F TTC confie également à BETIC une mission de maîtrise d'œuvre en vue d'un appel d'offres pour la " gestion privée de la propreté de la Ville ".

Cette commande manque de logique. Il est en effet contradictoire et superflu de se lancer dans une analyse de coûts comparés entre deux modes de gestion (première partie de l'étude commandée à BETIC) alors que la décision de lancer un appel d'offres, et donc celle de choisir un des deux modes de gestion, est déjà prise (deuxième partie de l'étude).

Le 6 août 1992, le conseil municipal approuve le projet de " rénovation de la gestion des déchets urbains " et lance, dans le cadre de cette gestion " rénovée ", un appel d'offres ouvert pour la collecte des ordures ménagères, mettant fin ainsi à la gestion de ce service par du personnel municipal. Cette décision de lancer un appel d'offres ne fait donc qu'entériner une décision que le Maire avait déjà prise 6 mois plus tôt en confiant à BETIC la préparation de cet appel d'offres. Dans sa réponse, M. Carlin a souligné qu'il avait juridiquement la possibilité de lancer lui-même l'appel d'offres. Si ce point est effectivement exact, il aurait été préférable d'indiquer au conseil municipal que la décision qu'on lui demandait de prendre était déjà prise. En outre, il ne s'agissait pas seulement de lancer un appel d'offres, mais plus fondamentalement de changer le mode de gestion de la collecte des ordures ménagères, décision qui relevait par nature de la compétence du conseil municipal.

L'appel d'offres portait sur trois lots :

Lot n° 1 " Exploitation " : collecte des ordures ménagères, exploitation des équipements
Lot n° 2 " Fourniture " : fournitures bennes, conteneurs
Lot n° 3 " Travaux " : travaux bâtiment d'exploitation, déchetterie, points d'apport volontaire

Le marché était donc hybride puisqu'il s'agissait à la fois d'un marché de prestation de service (lot 1), de fournitures (lot 2) et de construction (lot 3).

Pour ce qui concerne ce dernier lot (lot 3), la Chambre constate à nouveau qu'il s'agit d'investissements qui ne relevaient pas de la compétence de la commune mais du SAN. Les déchetteries d'Istres et de Fos ont d'ailleurs été construites par le SAN et non par les communes

sur lesquelles elles sont implantées. Cette différence de traitement a grevé les finances de Miramas et constitue une des explications à leur dégradation.

La commission d'appel d'offres présidée par le Maire procéda le 8 décembre 1992, à l'ouverture des plis et " demand(a) au maître d'oeuvre le BETIC de vérifier les offres et d'en faire une analyse dans un rapport " .

La Commission se réunit le 15 décembre 1992. Le représentant de la DGCCRF (concurrence et consommation) et le Trésorier, absents, n'avaient pas été convoqués à cette réunion, alors que le procès-verbal mentionne pourtant le contraire. Le Trésorier était certes présent à la réunion du 8 décembre, au cours de laquelle celle du 15 décembre avait été annoncée. Cette annonce ne dispensait cependant pas le Maire d'une convocation en bonne et due forme du Trésorier et a fortiori du représentant de la DGCCRF qui, lui, n'était pas là le 8, et qui ne pouvait donc être considéré comme ayant été implicitement convoqué le 8 pour le 15. Cette irrégularité susceptible de vicier l'ensemble de la procédure, n'a pas été relevée.

b) Le rapport d'analyse des offres établi par BETIC

Le rapport étudie l'offre d'une première entreprise qu'il propose de déclarer non conforme pour des raisons qui tiennent aux lots 2 et 3. Il est ainsi reproché à cette offre, au niveau du lot 3, de proposer de construire un bâtiment plus petit que celui prévu dans l'appel d'offres, et au niveau du lot 2, de minorer le nombre de conteneurs proposés par rapport à celui prévu dans l'appel d'offres. L'offre est également critiquée dans la mesure où elle prévoit la reprise de seulement 9 personnes parmi le personnel communal, chiffre que le rapport BETIC juge " très insuffisant pour le fonctionnement d'un tel service " .

Le rapport étudie ensuite l'offre SILIM et termine par l'analyse de la proposition du troisième candidat. Le passage du rapport consacré à l'analyse de cette troisième offre contient des phrases peu explicites (" Cette variante n'est pas justifiée d'une part et très insuffisante d'autre part (sur 10 ans insignifiante) "). Il est donc difficile de mesurer, sur cette base, son intérêt . Il convient cependant de souligner à son sujet les points suivants dans le rapport BETIC :

L'appel d'offres demandait aux propositions concernant le ramassage des ordures ménagères, de distinguer un prix fixe et forfaitaire d'une part, et un prix à la tonne d'ordures ramassées d'autre part, les deux prix se cumulant. Le troisième candidat a choisi (on verra que la SILIM a fait un choix totalement inverse), de proposer un coût fixe élevé et un coût variable à la tonne très faible. Le rapport critique ce choix de " l'entreprise (qui) pénalise dans le temps la municipalité. Les ordures ménagères devraient diminuer grâce à la création de la déchetterie et des PAV ". BETIC, qui anticipe une baisse du tonnage collecté, estime donc que la troisième proposition n'est pas favorable aux intérêts de la commune puisque son prix ne pourra s'ajuster à la baisse, pour suivre la diminution attendue du tonnage collecté.

En ce qui concerne la variante, l'entreprise propose, elle aussi, un bâtiment plus petit que celui prévu par l'appel d'offres. Cette proposition de réduction du bâtiment est également critiquée même si, comme on l'a vu, la nature précise du reproche est difficile à identifier.

Mais c'est l'analyse que fait le rapport BETIC de l'offre SILIM et de sa variante qui permet de comprendre sur quels arguments repose la préférence accordée à cette offre. Il est nécessaire, pour ce faire, d'analyser le problème lot par lot.

Au niveau du lot 1

Pour ce lot, l'offre SILIM est présentée dans le rapport BETIC comme avantageuse en raison d'un prix de la collecte indexé sur le volume des ordures ménagères ramassées. L'offre SILIM prévoyait en effet, pour le ramassage des ordures ménagères, une partie fixe faible et une partie variable élevée. BETIC en déduit que " l'entreprise a répondu dans un esprit d'économie dans le temps, en prévision de la diminution de la production d'OM par les habitants ".

Ce raisonnement est cependant trompeur. En effet, pour être valable, une telle affirmation supposait qu'une baisse du tonnage des ordures ménagères collectées puisse être raisonnablement anticipée, alors même que la réalité a toujours démontré l'augmentation tendancielle des déchets ménagers induite par nos modes de vie. Sur le plan théorique, cette anticipation, qui reposait en l'espèce sur l'idée que la mise en place d'une déchetterie et de points d'apport volontaire auraient un impact significatif sur le tonnage collecté, aurait tout d'abord dû être validée par des exemples pratiques tirés de l'expérience d'autres communes. Le rapport est muet sur ce point. Si l'on reste sur le plan théorique, on peut en outre relever qu'existaient déjà, à cette époque, à Miramas, des points de collecte du verre, qu'il n'était pas envisagé de collecte sélective susceptible d'avoir un impact sur le tonnage des ordures collectées, et qu'enfin une déchetterie n'a, par définition, qu'un impact marginal sur le tonnage des ordures ménagères collectées puisque ce ne sont pas en principe des ordures ménagères qu'on porte à la déchetterie, mais des produits qui, auparavant, n'étaient pas collectés.

Anticiper une baisse du tonnage des ordures ménagères collectées ne relevait donc pas, en définitive, d'un choix argumenté, calculé et maîtrisé.

En pratique, le tonnage collecté, au lieu de baisser, a au contraire fortement augmenté. Dès la première année, soit 1993, le tonnage réel était supérieur de plus de 300 tonnes à celui ayant servi de base pour l'appel d'offres. Il augmenta encore plus fortement l'année suivante (plus 13 % par rapport à l'année précédente et plus 18 % par rapport au chiffre de base) pour dépasser légèrement les 10.000 tonnes avant de se stabiliser à ce niveau.

En réponse aux observations provisoires, les personnes concernées ont apporté des explications différentes, voire même contradictoires, à cette augmentation du tonnage collecté.

M. Carlin indique ainsi que l'augmentation est due à la panne d'un véhicule municipal qui était chargé de la collecte des déchets verts, collecte qui aurait alors été reprise par la SILIM. La Chambre constate cependant que cette version des choses n'est étayée par aucun document confirmant la panne, la demande faite à la SILIM de reprendre cette collecte, et l'acceptation de la SILIM. De surcroît les déchets verts sont destinés à la déchetterie et n'entrent donc pas dans le tonnage des ordures ménagères collectées.

BETIC avance pour sa part une explication différente puisqu'il prétend que " les augmentations de tonnage constatées dans les deux premières années (...) sont essentiellement dues au fait que les habitants de MIRAMAS ont continué, pendant la réalisation des travaux du bâtiment d'exploitation, déchetterie, décharges d'inertes et PAV, à jeter, dans les ordures ménagères, tous les produits de jardinage, arbres, décombres des travaux du week-end. Cette explication n'est pas convaincante puisque, si les choses s'étaient réellement passées ainsi, le tonnage aurait dû baisser à partir du moment où la déchetterie a ouvert. Or, si le tonnage a cessé d'augmenter en 1995, il n'a pas pour autant baissé.

La SILIM met en avant une troisième explication à l'augmentation du tonnage collecté puisqu'elle indique que " la commune de Miramas disposait d'une décharge municipale qui n'était pas en conformité avec la réglementation. Le tonnage mis en décharge municipale n'était pas compris dans le lot n° 1 du marché, parce qu'exclu de l'article 27 du cahier des charges. Sur décision de la commune de Miramas, cette décharge a été fermée pour se conformer à la réglementation. Le tonnage collecté a donc augmenté et été intégré au tonnage de référence, c'est à dire à celui visé à l'article 27 du cahier des charges. " Cette affirmation non démontrée suppose d'admettre que la décharge municipale accueillait des ordures ménagères, ce qui serait plutôt curieux. En outre le dossier d'appel d'offres est muet à ce sujet, y compris à l'article 27 du cahier des charges, alors que la SILIM prétend pourtant qu'il exclut le tonnage mis en décharge municipale. De même il n'y a pas de trace de l'intégration ultérieure de ce tonnage dans le tonnage de référence de l'appel d'offres. La SILIM ne peut dès lors soutenir que cette augmentation du tonnage collecté aurait donné lieu, en tout état de cause, à une révision du contrat de l'entreprise qui proposait une facturation majoritairement fixe, si cette offre avait été choisie.

La Chambre maintient au contraire que, si la commune avait effectivement retenu cette offre, elle aurait économisé, par rapport au contrat SILIM, environ 600.000 à 700.000 francs par an au niveau du lot 1, soit au total, sur la durée initiale du contrat (10 ans), 6 à 7 MF.

La SILIM a de surcroît obtenu l'adjonction d'un plancher à sa rémunération variable, plancher qui n'était pas prévu par l'appel d'offres, mais qui présentait pour la SILIM l'avantage de supprimer le (faible) risque que pouvait présenter, pour elle, sa formule de prix.

Ce plancher apparaît à l'article 8-1-1 d'un document intitulé " Annexe à l'acte d'engagement, modalités de mise au point de l'offre " qui prévoit que la partie variable du prix s'applique au tonnage réellement collecté " avec un minimum de 8 500 tonnes par an ". L'introduction de ce

plancher dans un document dit de mise au point est irrégulière car manifestement contraire au cahier des charges du lot 1 auquel ne dérogeait pas la variante. Ce plancher est d'ailleurs complètement antinomique avec le raisonnement développé par BETIC qui recommandait de choisir l'offre SILIM pour les économies qu'elle allait permettre, du fait de la baisse du tonnage collecté.

Enfin, et contrairement à ce que soutient la SILIM dans sa réponse, ce plancher, tel que la clause qui le prévoit est rédigée, ne peut en aucun cas être regardé comme ayant eu vocation à s'appliquer seulement la première année du contrat. En ajoutant ce plancher, le document dit de mise au point de l'offre dépasse donc le cadre limité de ce qu'est une mise au point et contrevient aux dispositions du cahier des charges. Les conditions dans lesquelles a eu lieu la concurrence s'en trouvent affectées.

En résumé, il était abusif de qualifier la proposition SILIM pour le lot 1 d'offre la moins et la mieux disante. En présentant comme avantageuse pour la collectivité une facturation indexée sur le tonnage collecté et en critiquant l'offre concurrente, l'étude BETIC a engagé la commune dans une solution dont les avantages supposés n'étaient pas démontrés et qui lui a coûté en définitive plusieurs millions de francs. La SILIM a en revanche été la principale bénéficiaire de ce mode de facturation qui créait à son profit une rente de situation sur laquelle la commune perdait tout moyen d'action. Le rajout, dans des conditions irrégulières, d'un plancher à la rémunération proportionnelle n'a fait que renforcer la rente de situation de la SILIM, ainsi assurée de sortir gagnante de l'opération quelle que soit l'hypothèse. En cas de baisse du tonnage collecté, sa rémunération restait stable, en cas de hausse elle augmentait. En soutenant dans sa réponse, et contre toute évidence, que ce plancher était justifié car, sans cela, la SILIM aurait pu être conduite à travailler à perte, M. Carlin a implicitement admis qu'un tel plancher n'avait pas été mis en place à son insu. Il est regrettable que le maire ait ainsi accepté des clauses aussi défavorables à l'intérêt de sa commune.

L'offre SILIM concernant le lot 1 aurait, de surcroît, dû être déclarée non conforme. Le cahier des charges du lot n°1 détaille en effet dans son article 29 intitulé " liste du personnel ", la " liste du personnel actuellement affecté au ramassage des ordures ménagères, et devant (souligné par la Chambre) faire l'objet d'un détachement". Cette liste, qui comprend 19 agents, précise le salaire brut annuel de ces personnes, leur âge et leur situation administrative. Il y avait donc bien une obligation de reprise de tous ces agents. L'existence d'une telle obligation est confirmée par l'article 11 du cahier des charges qui indique que " conformément au code des communes, les agents communaux employés à l'enlèvement des déchets seront (souligné par la Chambre) détachés ", et par le texte de la délibération du conseil municipal ayant décidé de lancer l'appel d'offres qui parle d'une " obligation de reprise du personnel municipal ".

La SILIM répondra ainsi à cette exigence : " personnel détaché (article 11 du cahier des charges) : nous nous engageons à reprendre 11 agents communaux pour les prestations de collecte et de surveillance de la déchetterie ". Telle que cette phrase est rédigée, la SILIM ne peut prétendre

aujourd'hui qu'elle aurait accepté de reprendre les 19 personnes, si elles avaient toutes demandé leur transfert. Dès lors sa proposition ne respectait pas, sur ce point, les données de l'appel d'offres.

Curieusement, le rapport BETIC n'a pas soulevé cette difficulté. Ainsi ce qui était jugé " très insuffisant " avec 9 personnes pour l'une, ne posait plus de problème avec 11, dès lors qu'il s'agissait de l'offre SILIM.

Au niveau des lots 2 et 3

L'étude BETIC reprochait essentiellement à la première offre, qu'elle proposait de déclarer non conforme, de prévoir moins de conteneurs que le cahier des charges et de diminuer les volumes des bâtiments à construire. Or l'offre variante SILIM finalement retenue, prévoit également une réduction des conteneurs et une diminution des bâtiments d'environ 1/3.

BETIC a justifié cette différence de traitement en expliquant que la SILIM avait proposé une offre de base, conforme au cahier des charges, plus une variante. En d'autres termes, l'offre déclarée non conforme aurait pu être acceptée et être considérée comme une variante si elle avait été accompagnée d'une offre de base conforme au cahier des charges. Cette présentation des choses n'est pas recevable. Elle aboutit en effet, en pratique, à réserver des sorts opposés à des offres qui proposent en définitive la même chose, puisque l'une est déclarée non conforme, alors que l'autre est déclarée gagnante. Par ailleurs le Règlement particulier de l'appel d'offres (RPAO) autorisait bien les variantes et n'imposait pas qu'elles soient accompagnées d'une offre de base. Cette différence de traitement, a bien entendu eu pour effet de porter atteinte à l'égalité des chances des trois concurrents.

c) Les modalités financières

Le document de mise au point de l'offre prévoit dans son article 8 intitulé " dispositions financières " que l'investissement sera réalisé et préfinancé par un tiers, la SILIM, et que la commune remboursera la SILIM sous forme d'annuités pendant toute la durée du marché. Cette modalité n'était cependant pas prévue au niveau de l'appel d'offres. Le cahier des charges du lot 1 indique certes que " l'entreprise générale sera, d'autre part, désignée comme " mandataire financier " de la collectivité. Il est entendu par le terme " mandataire financier ", que l'entreprise sera à même de se substituer au maître d'ouvrage pour le règlement des biens mobiliers et des travaux décrits dans le présent marché, pour la part de financement qui lui sera définie à la signature du marché, rémunéré par trimestrialité durant la durée du contrat d'exploitation ". Encore convient-il de souligner que ce passage sur la notion de mandataire financier figure dans le cahier des charges du lot 1, alors que le paiement par annuité concerne exclusivement les lots 2 et 3.

Cette disposition concernant le " mandataire financier " était en tout état de cause trop vague pour qu'on puisse considérer qu'elle permettait de fixer librement des annuités d'amortissement dans le

document de mise au point de l'offre. Les annuités ne font en effet référence ni à un calcul précis ni à un quelconque financement souscrit par la SILIM, auquel elles seraient adossées et dont les conditions seraient précisées. En outre, si l'appel d'offres avait réellement prévu dès le départ que le paiement des lots 2 et 3 se ferait par amortissement annuel, les offres auraient dû être présentées sous cette forme et non pas comme elles l'ont été, c'est à dire sous forme d'un coût global et brut n'incluant pas le coût, en termes de frais financiers, de ce paiement par annuité.

Afficher clairement le niveau des annuités proposées par les candidats se heurtait cependant à l'obstacle de l'article 350 du Code des marchés publics (CMP) qui interdit sauf autorisation expresse et exceptionnelle, toute clause de paiement différé. En affichant l'existence de ce paiement différé par annuités, mais seulement dans un document annexe dit de mise au point, on a donc cherché à contourner la difficulté posée par l'article 350 du CMP. La difficulté était d'autant plus évidente qu'elle était déjà apparue dans un marché négocié antérieurement, qui avait été corrigé en conséquence, justement pour respecter l'article 350.

Ce n'est que le 28 mars 1994 que la ville aura enfin une vision précise et complète du montage financier très particulier mis en place pour le marché SILIM. En effet, alors que le contrat était conclu depuis plus d'un an et avait déjà fait l'objet de deux avenants, le conseil municipal de Miramas adopta ce jour là une délibération destinée à " entériner les modalités relatives au financement de ces travaux " au regard desquelles " il est nécessaire de conclure une convention tripartite entre " la SILIM, la Ville et une société de crédit-bail.

Cette convention censée seulement " entériner " un montage, apporte en réalité des informations essentielles et ignorées jusque là, sur les modalités pratiques de financement du contrat. Il apparaît ainsi, pour la première fois, que la SILIM finance les investissements en lieu et place de la commune au moyen d'un crédit-bail qu'elle a elle-même conclu et dont elle rembourse les échéances. Aucun document n'avait fait jusque là la moindre référence à l'existence d'un tel crédit-bail, alors qu'il s'agit pourtant d'un élément essentiel du montage financier. Bien que demandé, ce contrat de crédit-bail n'a malheureusement pas été fourni à la Chambre par la SILIM, alors que cette dernière en est pourtant le signataire.

En définitive, la SILIM a donc accepté de financer, à la place de la commune, un investissement qu'elle était chargée de réaliser pour celle-ci, et ce en violation des dispositions de l'article 350 du CMP qui a précisément pour objet d'empêcher que le titulaire d'un marché public puisse jouer également le rôle de banquier de son client.

Il convient par ailleurs de souligner le coût élevé de ce montage financier pour la commune. En effet, si l'on compare l'offre SILIM (variante) pour les lots 2 et 3 et le coût réel des annuités, pendant 7 ans pour le lot 2, et pendant 10 ans pour le lot 3, on passe d'un coût global initial légèrement inférieur à 12 MF HT à un coût total proche de 21 MF HT. Le surcoût dû au paiement de cet investissement de 12 MF par annuités est donc de près de 9 MF sur 10 ans. Son niveau s'explique par le taux d'intérêt prélevé par la SILIM au titre du préfinancement de l'opération. Ainsi

pour le lot 2, le montant des annuités comparé au coût d'investissement aboutit à un taux d'intérêt de 14 %. Pour le lot 3, ce taux est de 13 %.

La SILIM indique pour sa part que les taux du marché évoluaient à cette époque entre 10,01 % (décembre 1992) et 12,01 % (janvier 1993). Elle en conclut que, " si l'on tient compte des commissions, frais et marges de l'établissement financier et la répercussion de ces coûts par la SILIM à la commune, les taux pratiqués ne sont pas élevés. La SILIM a appliqué à la commune les meilleures conditions du marché à la date de mise au point du marché ". Cette argumentation n'est pas recevable. La SILIM ne peut en effet faire référence au niveau des taux d'intérêts variables fin 1992 début 1993, sans prendre en compte le fait que, par la suite, les taux d'intérêt n'ont fait que baisser, et alors même que ceux appliqués au contrat de Miramas restaient fixes. En outre, même en prenant comme base un taux d'intérêt de 12 %, la marge globale appliquée dès la départ est au minimum de 1 % pour le lot 3 et de 2 % pour le lot 2, ce qui est très élevé.

En résumé, le document dit de mise au point de l'offre a donc eu à nouveau pour effet de transformer de manière substantielle les dispositions de l'appel d'offres et par voie de conséquence les conditions dans lesquelles s'est déroulée la mise en concurrence, en mettant en place un paiement différé qui n'était pas prévu, et pour cause, dans le marché, puisque la loi l'interdit.

d) Trois propositions, soit très proches, soit diamétralement opposées

La Chambre constate par ailleurs que si l'on met en parallèle les trois offres pour les trois lots de l'appel d'offres, il est très difficile de distinguer, parmi les trois propositions, une offre qui apparaisse nettement, et pour l'ensemble du marché, plus avantageuse que les deux autres. En réalité les trois propositions sont, soit très proches, soit diamétralement opposées.

Il est à cet égard remarquable qu'en proposant des modes de facturation fondamentalement différents, deux des candidats aboutissent, à partir du tonnage de base affiché dans l'appel d'offres, à des prix presque identiques.

Le marché a donné lieu par la suite à la signature de trois avenants, d'une convention financière tripartite (voir plus haut) et d'un nouveau contrat avec BETIC. L'étude de ces différents documents permet de compléter l'éclairage sur le respect des règles de la concurrence.

2) La signature de l'avenant n°1

La délibération du 20 octobre 1993 qui approuve cet avenant explique que le terrain prévu pour installer la déchetterie ne peut " pour des raisons administratives découvertes lors de l'établissement du permis de construire " être utilisé. En réalité on s'est aperçu tardivement que ce terrain, qui devait être mis gratuitement à la disposition de l'exploitant, n'appartenait pas à la commune mais à la SNCF. La délibération décide donc de construire la déchetterie non plus sur

un terrain voisin de la décharge d'inertes, mais sur un autre se situant, lui, à côté du bâtiment d'exploitation. Elle précise que " pour tenir compte des sujétions supplémentaires d'exploitation découlant de la gestion des terrains séparés de la déchetterie et de la décharge d'inertes, un complément de rémunération sera (donc) versé à l'exploitant de 215.000 F HT par an ".

La délibération n'indique malheureusement pas comment cette augmentation de près de 24 % de la tranche b) (déchetterie) a été calculée et notamment quels coûts précis ont été pris en compte. Plus généralement l'argumentation développée pour expliquer l'augmentation n'est pas recevable. En effet, si l'on peut admettre que l'éloignement de la déchetterie par rapport à la décharge d'inertes puisse engendrer un surcoût, il fallait à l'inverse tenir compte des économies occasionnées par le regroupement sur un seul site de la déchetterie et du bâtiment d'exploitation. Globalement ces économies et ces coûts nouveaux pouvaient être considérés comme se compensant.

L'avenant n° 1 en accordant cette augmentation importante et mal justifiée, bouleverse l'économie du contrat. Sur toute la durée du contrat et compte tenu de sa prolongation de 5 ans par l'avenant n° 2, cette augmentation de 215 000 F représente un surcoût total de 3 225 000 F.

3) La mission de contrôle confiée à BETIC

Le 20 octobre 1993, le conseil municipal a adopté une autre délibération confiant à nouveau à BETIC, pour un montant de 116 287,30 F TTC par an, une mission de contrôle de l'exécution du contrat de la SILIM que le Maire justifiait en invoquant, sans autre précision, " différents problèmes (rencontrés) sur le terrain ".

Le contrôle de légalité contesta les conditions de passation de cette commande qui nécessitait une mise en concurrence puisque cette mission était d'une durée égale à celle du contrat avec la SILIM et que, dès lors, le seuil au-delà duquel un appel d'offres est nécessaire était dépassé. Le Maire répondit en invoquant la nécessité de faire suivre le contrat par un spécialiste et en soulignant l'absence d'incidence financière. Malgré le caractère peu juridique de ces arguments de pure opportunité, ce contrat est finalement entré en vigueur sans qu'il y ait eu mise en concurrence.

4) La conclusion de l'avenant n° 2 au contrat SILIM

Cet avenant, approuvé le 31 janvier 1994, traite de deux sujets : l'allongement de la durée du contrat en échange d'un rabais la valeur juridique de l'annexe à l'acte d'engagement valant mise au point de l'offre.

a) La prolongation de 5 ans de la durée du contrat en échange d'un rabais de 150.000 F

Ce marchandage consistant à échanger un allongement de la durée du contrat contre un rabais

n'a pas grand sens sur le plan économique, même si l'on voit son intérêt à court terme pour les dirigeants d'une commune en proie à d'importantes difficultés financières. Il confirme cependant l'existence d'une marge substantielle pour la SILIM qu'elle accepte de diminuer en échange d'un allongement de la rente de situation dont elle bénéficie.

Comme pour le contrat précédent, le contrôle de légalité contesta, dans un premier temps, la légalité de cette prolongation en s'appuyant sur les dispositions d'une circulaire ministérielle dans laquelle il est recommandé que la durée des contrats pour la collecte et l'évacuation des ordures ménagères ne dépasse pas dix ans. Le Maire répondit à nouveau en avançant des arguments d'opportunité et notamment les difficultés financières " que nous nous employons à résorber ", arguments qui furent visiblement pris en compte puisque l'avenant ne fut ni modifié ni déféré devant la juridiction administrative. La Chambre constate en outre que le rabais se monte en réalité à 125 000 F HT et non pas à 150 000 F HT comme annoncé dans la délibération, ce qui, une fois de plus, avantage de manière irrégulière la SILIM.

b) La validité juridique de l'annexe à l'acte d'engagement

La délibération indique qu'il " apparaît maintenant nécessaire de conclure un avenant n° 2 en vue notamment : - de confirmer que l'annexe à l'acte d'engagement valant mise au point de l'offre prévaut sur les différents CCAP et CCTP : intervention de la société comme mandataire financier de la Collectivité ". Les initiateurs de l'avenant n° 2 ont donc clairement cherché à attribuer, à la demande sans doute du trésorier, une valeur juridique au document dit de mise au point de l'offre, ce qui signifie a contrario que la valeur juridique de ce document initial était contestable. La tentative est assez vaine. Un avenant ne peut en effet déclarer que tel ou tel document prévaut sur les dispositions contractuelles d'un marché public.

5) La signature de l'avenant n° 3

Le 8 décembre 1997, le Maire de la commune, M. Thorrand, et le PDG de la SILIM, signent un troisième avenant au contrat dans lequel " l'exploitant consent à la Commune (des) remises annuelles dégressives au titre des prestations prévues au lot n° 1 ". Ces remises se montent à 2 MF par an en 1997 et 1998 et diminuent progressivement pour atteindre 350 000 F par an de 2005 à 2007. Globalement l'économie se monte à 8 950 000 F soit, en moyenne, 800 000 F par an.

La SILIM, dans ses réponses aux observations provisoires, a contesté avoir accepté ce rabais en raison d'une menace de rupture du contrat par la commune. Selon la SILIM, la commune l'a seulement " invité " à négocier une réduction de sa charge. Elle précise qu'elle a accepté cette demande parce qu'elle espérait récupérer en échange 12 MF de créances impayées, et également parce que " cet effort s'est avéré possible en raison du refinancement obtenu en décembre 1994 par le biais du contrat de crédit bail à un taux variable plus faible que celui applicable en janvier 1993. L'entreprise précise que " ce rabais a été modulé dans le temps pour

prendre en compte la durée de la convention (expiration en 2009) et la baisse importante des taux sur les premières années (1993 à 1999) et prévenir toute remontée des taux qui n'est pas à exclure sur une telle durée. "

Cette réponse appelle les remarques suivantes :

la commune n'a pas " invité " la SILIM à négocier un rabais mais a, selon les termes mêmes du préambule de l'avenant, " exigé d'importantes réfections "

le chiffre de 12 millions n'est pas étayé par la production de pièces qui viendraient confirmer l'exactitude de cette évaluation. En tout état de cause, il est peu crédible qu'un rabais de 8 MF puisse être motivé par l'espoir de récupérer, auprès d'une entité publique par définition solvable, une créance de 12 MF.

si l'on suit l'argumentation principale développée par la SILIM, selon laquelle elle aurait obtenu en décembre 1994, par le biais du contrat de crédit-bail, un refinancement à un taux variable plus faible que celui applicable en janvier 1993, la SILIM a donc engrangé de 1995 à 1997 les gains dus à cette renégociation sans en faire profiter la commune et aurait sans doute continué à le faire si la commune ne lui avait rien demandé. Plus fondamentalement, la SILIM, au moment où elle obtenait ce refinancement plus avantageux, signait en même temps avec ce client une convention financière tripartite dans laquelle elle avait tout loisir d'intégrer les conséquences de ces nouvelles conditions de financement, ce qu'elle n'a pas fait.

L'explication pour justifier la dégressivité du rabais est curieuse. Il était en effet tout à fait possible d'imaginer une formule qui permette d'ajuster les facturations en fonction de l'évolution des taux d'intérêt. En outre, si la réduction en fin de contrat a été stabilisée pour se prémunir contre les hausses possibles, les taux d'intérêt ayant continué dans les faits à baisser au lieu d'augmenter, la SILIM a donc à nouveau engrangé des économies qu'elle aurait dû répercuter à son client.

Au total cet avenant et les arguments avancés par la SILIM dans sa réponse pour justifier le rabais accordé, confirment que ce contrat n'avait pas été initialement négocié au mieux des intérêts de la commune.

Conclusion sur le contrat SILIM

Le choix de la SILIM s'est fondé sur l'étude BETIC dont les conclusions ont été entérinées par la Commission d'appel d'offres, mais qui ne présentait pas de manière égalitaire les propositions des entreprises qui avaient répondu.

L'offre SILIM a ainsi été considérée abusivement comme la mieux disante grâce à la mise en avant des avantages supposés qui n'en étaient pas (facturation indexée sur le tonnage collecté) et à la suite des critiques adressées aux autres propositions, alors qu'elles pouvaient également

s'appliquer à l'offre SILIM (diminution du nombre de conteneurs, réduction de la surface du bâtiment d'exploitation, réduction du nombre d'agents municipaux repris par rapport aux exigences du cahier des charges).

Les conséquences de cette préférence accordée de manière injustifiée à l'offre SILIM, ont été encore renforcées par l'introduction, dans un document de mise au point de l'offre, de dispositions qui allaient bien au-delà de cet objectif et qui en réalité dérogeaient, au profit de la SILIM, aux conditions ayant servi de base à l'appel d'offres, et par deux avenants qui, pour le premier, a augmenté sans raison valable la rémunération de la SILIM, et pour le second, a allongé la durée du contrat en échange d'un rabais au demeurant modeste.

Les principes d'économie et d'efficacité qui doivent guider la gestion publique ont donc été globalement perdus de vue dans ce dossier. De fait, si l'on ajoute au surcoût causé par une facturation indexée sur le tonnage collecté (9 à 10,5 MF au total sur la durée du contrat), le surcoût dû au taux d'intérêt prohibitif appliqué à la commune par la SILIM au titre du préfinancement des lots 2 et 3 (environ 3 MF)(2) et enfin l'augmentation de rémunération injustifiée accordée par l'avenant n° 1 (3,2 MF HT soit 3,8 MF TTC), ce sont au total plus de 15 MF qui ont été indûment supportés par la collectivité alors même, et c'est fondamental, que cette opération ne relevait pas de sa compétence mais de celle du SAN. De surcroît, en faisant financer cet investissement par la SILIM, la commune a renoncé à la possibilité de renégocier elle-même à la baisse le taux d'intérêt applicable, pour profiter de la baisse des taux, et a surtout renoncé à bénéficier des subventions publiques auxquelles elle avait normalement droit pour la réalisation d'un tel projet.

Le rabais obtenu par la municipalité en 1997, d'un montant total de 9 MF prouve que la tarification initiale était trop onéreuse. Il ne compense cependant qu'en partie le surcoût lié à ce marché, tel qu'il vient d'être partiellement évalué par la Chambre.

C- Les cantines municipales

La première étape se situe plusieurs mois avant le lancement de l'appel d'offres pour l'approvisionnement des cantines municipales.

1) La convention d'assistance technique avec la Société Générale de Restauration (SGR)

Le 24 mars 1993 le directeur général de SGR écrit au secrétaire général de la commune pour lui proposer de réaliser au cours des mois de mai à décembre 1993 une mission d'assistance technique auprès du service de restauration municipale. La lettre précisait que cette mission aurait notamment pour objectif de maîtriser les coûts, d'améliorer le service, la formation des personnels et de définir les modifications et améliorations minimales à apporter au niveau de la production.

Le prix de la prestation était fixé à 250 000 F TTC pour la période considérée avec une proposition

d'intéressement aux économies dont le bénéfice serait partagé entre la commune et SGR. Cette proposition fut acceptée par le Maire le 23 avril 1993, qui demanda néanmoins à l'entreprise de lui " faire parvenir la confirmation de ces propositions sous la forme d'un protocole d'accord entre la Générale de Restauration et la Ville de Miramas ". Malgré cet accord de principe sur les modalités d'intervention de SGR il fallut attendre le 6 septembre 1993 pour que la convention d'assistance technique soit officiellement signée entre la commune et la Société Générale de Restauration, alors que la prestation est censée avoir commencé en mai 1993 et que la première facture mensuelle est datée du 31 mai 1993.

La Chambre constate par ailleurs que la demande exprimée par le Maire dans sa lettre du 23 avril, et visant à ce que le directeur de restauration affecté à cette mission, soit " doublé d'un adjoint pendant une période à définir avec mes services " ne fut pas suivie d'effet puisque, dans la convention, ce passage est remplacé par une formule très vague (" ainsi que d'un adjoint en cas de nécessité"). La Chambre constate également qu'en contrepartie des 250 000 F versés, la commune n'a conservé la trace que d'un seul rapport intitulé " rapport 1ère quinzaine d'observation " qui analyse de manière sommaire l'organisation de la fourniture des repas à Miramas. La commune ne possède donc de compte rendu d'activité que pour 15 jours alors que cette mission s'étendait normalement sur 6 mois. Dans sa réponse M. Carlin a fait valoir que la commune avait obtenu un encadrement et une formation. Il est cependant regrettable que la seule trace écrite soit un rapport de première quinzaine, alors que le titre même du rapport en annonçait d'autres et alors qu'une partie de la mission était constituée d'études, qui exigeaient donc la remise de documents écrits.

Plus globalement cette commande pose problème dans la mesure où SGR a ainsi bénéficié d'une position d'observateur privilégié d'un service dont la gestion allait être confiée à un opérateur privé, selon une procédure d'appel à la concurrence à laquelle SGR allait elle même participer...La première commande et le marché se sont d'ailleurs enchaînés avec une précision remarquable puisque la mission d'assistance technique s'est terminée le 31 décembre 1993 et que le marché est entré en vigueur le 1er janvier 1994.

2) Le lancement d'un appel d'offres restreint pour la " gestion des denrées alimentaires, l'approvisionnement et l'élaboration des repas et une assistance technique ".

Le conseil municipal approuva le lancement de cet appel d'offres le 20 octobre 1993. L'avis d'appel à candidature précise que les " critères utilisés pour l'attribution du marché (seront):

prix de revient d'un repas et prix de revient de l'assistance technique par repas références régionales en assistance technique dans les cuisines centrales capacités financières et moyens en personnel "

Sept entreprises présentèrent leur candidature qui furent toutes agréées par la Commission d'appel d'offres réunie le 24 novembre 1993. A la suite de cet agrément, le Maire écrivit le 26

novembre 1993 à chacun des 7 candidats pour le leur signifier et pour attirer leur " attention sur toutes les précisions nécessaires et indispensables qu'il convient d'apporter à la teneur de votre offre. Suivait une liste de 8 sujets(3).

Une telle liste pose problème. Trois des éléments qui la composent (garanties sur la consultation des fournisseurs locaux, reprise des marchés avec les fournisseurs du Foyer Restaurant Ambroise Croizat, possibilité d'aide technique à la gestion de la clientèle) et qui ne sont donc pas les moins importants, sont en effet des exigences nouvelles qui n'apparaissaient pas dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du marché. Elles n'étaient donc pas juridiquement opposables aux candidats. Plus globalement, les éléments contenus dans cette liste brouillent le débat et font dériver la consultation vers une logique "qualitative" en contradiction formelle avec celle affichée dans l'avis de consultation, qui annonçait que le premier critère de choix serait le prix, sans jamais faire référence, par ailleurs, à la qualité attendue des repas.

Dès lors, et contrairement à ce que soutient l'entreprise dans sa réponse, les éléments listés par le Maire dans les lettres qu'il a adressées aux candidats le 26 novembre 1993 ne peuvent être présentés comme une simple " précision des critères de choix de la commune ", ou comme des " informations complémentaires ", ni même comme des " critères additionnels " puisqu'ils modifient fondamentalement ces critères (qualité à la place du prix) et ajoutent de nouvelles exigences. Au demeurant l'entreprise, lorsqu'elle invoque dans sa réponse l'article 299 ter du Code des marchés publics, en fait une lecture incomplète. En effet, si cet article permet bien au représentant légal de la collectivité de décider que d'autres critères que les critères légaux(4) seront utilisés, il précise cependant que " dans ce cas ils doivent avoir été spécifiés dans le règlement de consultation. ". En l'espèce cette condition n'était pas respectée.

Lors de sa réunion du 20 décembre 1993, la Commission dépouilla les offres. Le résultat de ce dépouillement est présenté dans le tableau ci-après (les noms des entreprises concurrentes de SGR ont été remplacées par des lettres) :

Voir Tableau

Tableau 2

| | Coût moyen pondéré / repas | Coût moyen pondéré / repas (hors assistance technique) |
|------------------------------|----------------------------|--|
| A | 10,65 | 8,52 |
| B | 10,10 | 8,70 |
| C | 10,92 | 8,81 |
| D | 9,77 | 7,99 |
| E | 13,22 | 9,66 |
| Sté Générale de Restauration | 14,05 | 11,55 |
| F | 10,05 | 7,77 |

Le 5 janvier 1994, la Commission présidée par le Maire se réunit une dernière fois pour choisir le lauréat. Le procès-verbal de cette réunion est ainsi rédigé : " Après avoir procédé à l'analyse des offres, la Commission s'est réunie le 5 janvier 1994 à 16H00. Elle a tout d'abord confirmé que toutes les offres reçues se situaient en dessous de l'estimation faite par la Collectivité. Elle a souligné que certaines sociétés ne présentaient pas assez de références en assistance technique dans le milieu scolaire. Il est nécessaire dans ce dossier de retenir la Société qui répond le mieux aux différents critères imposés par la Collectivité dans sa lettre du 26 novembre 1993 afin de préserver au mieux l'intérêt des usagers, enfants, adultes, personnes âgées. Le prix n'étant donc pas primordial, la Commission a insisté sur la qualité des menus, les quantités et grammages, puis sur la formation proposée par les sociétés. Elle a jugé que l'offre la mieux disante, eu égard à l'ensemble des réponses apportées, était celle de la SOCIETE GENERALE DE RESTAURATION. "

A la lecture de ce texte on constate tout d'abord que certaines sociétés, dont le nom n'est pas précisé, sont écartées pour manque de référence dans le milieu scolaire. Compte tenu de

l'expérience et de la notoriété des candidats, cette décision, non explicitement motivée, est pour le moins contestable. En outre, à supposer que cet argument soit recevable, il aurait alors fallu rejeter ces candidatures lors de la première réunion de la Commission, le 24 novembre, et ne pas leur laisser déposer une offre. Le passage développant l'idée que le critère du prix n'est pas primordial est par ailleurs surprenant au regard de ce qui était écrit dans l'avis d'appel à candidature. Il est à cet égard particulièrement remarquable d'être parvenu, dans le cadre d'une procédure qui affichait comme premier critère de choix le prix, à qualifier de mieux disante l'offre classée 7e sur 7 en termes de prix.

Plus généralement la Commission ne motive pas les raisons de son choix. Il convient donc de se reporter au rapport d'analyse des offres qui faisait plus que suggérer de retenir la proposition SGR. Ce document étudie les propositions au regard de plusieurs critères d'analyse (formation, assistance technique, expérience en milieu scolaire, aide technique à la gestion de clientèle, reprise des marchés locaux, menus détaillés par catégorie d'usager et liaison chaude) en soulignant pour chacun d'entre eux les meilleures réponses et celles posant problème.

Ce rapport se termine par une conclusion visiblement rédigée avec une autre police de caractères et qui se présente ainsi :

" Prix et critères confondus, il semble que les offres des sociétés suivantes ressortent par rapport à l'ensemble de celles reçues dans le cadre de cette consultation :

(B), 3ème au niveau du prix (10,10 Francs). Elle a de très bonnes références, mais ne répond que partiellement aux critères de choix imposés.

(A), 4ème (10,65) : offre intéressante sur le prix ainsi que sur les réponses aux éléments demandés par la collectivité. Par contre cette Société (...) présente moins de références et sa capacité à absorber un tel marché reste à démontrer.

Enfin, la Société Générale de Restauration, 7ème (14,05 Francs). Si le prix paraît plus élevé, cette société apporte en contrepartie des réponses très intéressantes aux différents critères et notamment sur : le plan de formation la qualité des menus la quasi-certitude de la reprise du marché local

Il appartient bien entendu à la Commission de se déterminer sur la Société attributaire de ce marché ".

La Chambre constate qu'il n'est à aucun moment question, dans le corps du rapport, de la qualité des menus proposés, sauf dans la conclusion, pour valoriser la proposition SGR. Or cet argument est repris sans plus d'explication par la Commission d'appel d'offres pour justifier son choix. Par ailleurs plusieurs critères d'analyse utilisés dans le rapport sont contestables. Ainsi le critère mal défini de " l'expérience en milieu scolaire " ne figure pas dans le CCAP ni même dans les lettres

du 26 novembre 1993 expédiées aux entreprises dont la candidature était retenue, pas plus que l'exigence de menus différents par catégories d'usagers qui n'est prévue nulle part. La plupart des critères " qualitatifs " utilisés pour mettre en avant l'offre Générale de Restauration reposent donc sur une base juridique inexistante puisque non prévus par le CCAP, ni même parfois par la lettre du 26 novembre, dont la valeur juridique est pourtant, elle-même, très discutable. La Chambre relève par ailleurs que la conclusion du rapport ne propose pas réellement un choix puisque la préférence pour la proposition Générale de Restauration apparaît très clairement. Enfin, et contrairement à ce qui est écrit dans la conclusion du rapport d'analyse des offres, la proposition de retenir l'offre SGR ne repose pas sur une étude "prix et critères confondus". En effet ce rapport ne tente à aucun moment de pondérer les avantages qualitatifs par le niveau du prix.

Conclusion sur l'attribution du marché de la restauration collective

Pour ce marché, la Société Générale de Restauration a été manifestement avantagée. Elle a en premier lieu bénéficié d'une position d'observateur privilégié du service qui allait être concerné par ce marché, grâce à l'étude rémunérée qui lui a été confiée de gré à gré et qui prenait fin au moment où commençait l'exécution du marché qu'elle allait remporter.

Par ailleurs, et sans aucunement contester le droit pour la commune de retenir une offre plus coûteuse que les autres, la Chambre constate néanmoins que, contrairement à ce qui avait été indiqué au départ à tous les concurrents, c'est le critère de la qualité qui a été retenu, alors que la proposition de la SGR était 7ème sur 7 avec un prix de repas supérieur de 30 % (plus 3,20 F) au prix moyen des autres propositions. Ainsi, si l'offre SGR était peut-être la plus complète, son coût élevé aurait également dû être pris en compte pour contrebalancer cet avantage, ce qui n'a pas été fait. Elle a donc été abusivement qualifiée de mieux disante. La façon dont le procès-verbal de la Commission et le rapport d'analyse des offres sont rédigés montre que ce résultat n'a pu être obtenu que grâce au rajout de critères qualitatifs non prévus au cahier des charges, ce qui changeait la nature de la mise en concurrence et avait pour objectif de faire apparaître l'offre Générale de Restauration comme la plus complète, objectif au demeurant facile à atteindre lorsque l'on est, de loin, le plus cher.

Ceci s'est traduit par un coût de la restauration collective pour la ville de Miramas plus élevé que si l'offre réellement la mieux disante avait été choisie. Si l'on prend comme base de calcul le prix moyen des autres propositions, le surcoût dû au choix de la SGR atteint, avec 200 000 à 250 000 repas par an et une différence de prix de 3,20 F par repas, 640 000 à 800 000 francs par an. La commune a mis un terme à ce contrat en 1996 et repris en régie directe la réalisation de ses repas.

III- Des rémunérations d'agents municipaux qui reposent sur des décisions irrégulières

Les dépenses de personnel laissent aussi apparaître un faible souci d'économie dans la gestion des deniers publics. Au début des années 90, le secrétaire général et le directeur de cabinet ont

ainsi bénéficié d'un cumul de rémunérations et d'une progression de carrière accélérée, reposant sur des décisions irrégulières.

A- Les avantages injustifiés du Secrétaire Général

M. Camarasa, Directeur Territorial de classe normale en poste à la Mairie de Perpignan a été muté à compter du 1er novembre 1992 à la Mairie de Miramas. L'arrêté qui le mute précise qu'il percevra l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS). Un arrêté du Maire de Miramas en date du 6 novembre 1992, le détachera ensuite dans l'emploi fonctionnel de Secrétaire Général de la Ville de Miramas. Trois jours plus tard un nouvel arrêté lui accordera une majoration de 15 % de sa rémunération. Cette majoration n'avait pas lieu d'être pour deux raisons :

Si le décret 87-1101 du 30 décembre 1987 prévoit bien dans son article 4 que les fonctionnaires ne peuvent être détachés sur un emploi fonctionnel de Secrétaire Général lorsque " la rémunération afférente à l'emploi de détachement excède la rémunération globale perçue dans le grade d'origine de plus de 15 % ", ces 15 %, qui constituent en fait une limite à la majoration de rémunération que peut percevoir une personne détachée, ne sont pas applicables aux détachements purement formels, à l'intérieur d'une même collectivité, sur des postes de Secrétaire Général, puisque l'employeur qui détache est le même que celui qui accueille la personne détachée.

En tout état de cause, et à supposer même qu'une telle majoration de 15 % ait été possible, celle-ci ne pouvait être accordée par un simple arrêté du Maire mais exigeait une délibération du conseil municipal en application de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990. Cette délibération fait en l'espèce défaut.

Quatre jours plus tard (10 novembre 1992) le Maire accorda à M. Camarasa une prime de responsabilité " dans la limite d'un taux maximum de 15 % ", puis le 16 novembre 1992, une prime de chef de projet informatique d'un montant mensuel moyen de 2 450 F. M. Camarasa ne pouvait prétendre à cette dernière prime. Le décret 89-558 du 11 août 1989 régissant les conditions de son octroi, à cette époque, précise en effet que " le chef de projet participe à l'élaboration du cahier des charges des applications dans le cadre d'un système informatique. Il anime, coordonne et suit les travaux relatifs à sa mise en oeuvre et à son actualisation ". Interrogé par la Chambre, M. Camarasa n'a pu ni exciper de la moindre qualification particulière en matière informatique, ni démontrer l'existence d'un centre automatisé de traitement de l'information, alors qu'il s'agit d'une condition indispensable pour que cette prime puisse être octroyée, ni, a fortiori, l'exercice des fonctions de direction définies dans le décret précité.

Le 3 décembre 1992, le conseil municipal décida d'attribuer un logement de fonction pour nécessité de service au titulaire du poste de Secrétaire Général de la ville. Le décret 68-560 du 19 juin 1968 interdisant le cumul d'un tel logement avec l'indemnité forfaitaire pour travaux

supplémentaires (IFTS), M. Camarasa ne pouvait donc plus prétendre à l'IFTS dès lors qu'un logement lui était attribué. M. Camarasa a ainsi perçu à tort l'IFTS du 1er décembre 1992 au 30 juin 1993, soit au total une somme de 16.276 F.

A compter du 1er juillet 1993 M. Camarasa, a perçu une rémunération d'activité accessoire par le CCAS de Miramas de 3 315 F par mois et ce jusqu'au mois d'août 1995. Ce versement se fonde sur une délibération du conseil d'administration du CCAS en date du 19 juillet 1993.

Interrogé par la Chambre, le Maire actuel de Miramas et actuel président du CCAS, mais qui n'était donc pas en poste à cette époque, a indiqué " qu'il n'avait pas eu de conseil d'administration le 19 juillet 1993 ". A l'appui de cette affirmation il a précisé qu'il n'existait aucune convocation, aucune feuille d'émargement et aucun compte rendu de cette prétendue réunion. Il a également produit deux exemplaires différents de cette prétendue délibération, portant deux signatures différentes et transmises au contrôle de légalité à des dates différentes. M. Camarasa a lui-même été très évasif sur les fondements juridiques de ce versement. Il a ainsi indiqué que le CCAS était un établissement autonome dirigé par un Directeur chargé de son fonctionnement et de l'exécution des décisions de son conseil d'administration. " La délibération dont vous faites état ne m'a jamais été notifiée à titre personnel et n'a jamais été établie par mes soins ". Cette réponse peu crédible, confirme les doutes sérieux que l'on peut avoir sur l'existence d'une telle délibération.

M. Carlin a indiqué pour sa part, en réponse à ces observations, que les éléments du dossier détenus par la Chambre " ne permettaient pas de douter de l'existence de cette délibération ". La Chambre note cependant que M. Carlin ne conteste pas l'absence de convocation, de feuille d'émargement et de compte rendu, et n'affirme pas non plus que cette réunion a bien eu lieu, alors qu'en tant qu'ancien Président du CCAS, en fonction à cette époque, il est particulièrement bien placé pour contredire si nécessaire les affirmations de son successeur.

Pour justifier sur le fond cette rémunération M. Camarasa invoque par ailleurs l'existence de missions qui lui auraient été confiées par le Président du CCAS, par ailleurs Maire de la commune. Il cite ainsi le dossier relatif à l'association Harpe, au service petite enfance, et à l'association OMEF. La Chambre note que si ces dossiers avaient effectivement quelques rapports avec le CCAS, il s'agissait néanmoins de dossiers municipaux puisque les deux associations citées étaient subventionnées par la commune et bénéficiaient de mises à disposition de personnels et d'équipements municipaux. Quant au service petite enfance il s'agit clairement d'un service municipal.

Dès lors même si, comme le soulignent MM. Carlin et Camarasa dans leurs réponses, ces dossiers ont donné lieu à des transferts de personnel et de compétence au profit du CCAS, transferts que M. Camarasa aurait supervisés, le caractère essentiellement municipal de ces missions avant et même après ces transferts, interdisait en pratique le versement d'une rémunération supplémentaire au Secrétaire Général de la Ville par l'intermédiaire du CCAS. M.

Camarasa, en suivant ces dossiers, ne faisait en effet qu'exercer ses fonctions de Secrétaire Général.

La Chambre constate enfin la coïncidence de date entre la fin du versement de l'IFTS (juin 1993) et le début du versement de la rémunération par le CCAS (juillet 1993).

En conclusion, il a été versé irrégulièrement pendant trois ans au Secrétaire Général de la ville de Miramas, une prime de détachement (environ 3 000 F par mois), une prime de chef de projet (2 450 F par mois en moyenne), et une IFTS à laquelle a succédé une rémunération par le CCAS, non fondée à plusieurs titres (également 3 000 F par mois). La Chambre constate que les sommes que M. Camarasa a ainsi perçues à tort n'ont fait, à ce jour, l'objet d'aucune régularisation.

B- L'accélération de carrière du Directeur de cabinet

M. Louis Bonnel est entré à la Mairie de Miramas en 1969 comme ouvrier spécialisé de 1^e catégorie. Il a par la suite occupé à la Mairie, puis au SAN, avant de revenir à la Mairie, divers emplois de fonctionnaire territorial dans le domaine sportif, notamment celui de directeur du service des sports. Sa carrière a connu une brusque accélération à partir de 1989.

Le 14 avril 1989, M. Bonnel a signé avec M. Carlin, Maire de Miramas, un contrat de travail à durée déterminée pour une durée d'un an à compter du 1^{er} mai 1989 pour devenir collaborateur de cabinet du Maire avec une rémunération fixée à l'indice brut 585 (majoré 488). Ce contrat appelle plusieurs remarques :

Il vise une délibération du conseil municipal du même jour créant l'emploi de collaborateur de Cabinet. Aucun exemplaire de cette délibération portant le cachet du contrôle de légalité n'a cependant pu être retrouvé. Elle n'était donc pas exécutoire.

Le contrat, daté du 14 avril 1989, a été adressé à la sous-préfecture 4 mois et demi après sa date officielle de signature.

Il est précisé que M. Bonnel continuera à assurer la direction du service des sports. Une telle disposition est contraire au décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 qui interdit aux collaborateurs de cabinet toute affectation sur un emploi permanent d'une collectivité locale afin d'instituer une frontière claire entre deux fonctions de natures différentes et d'éviter que les règles de recrutement et de rémunération plus souples des collaborateurs de cabinet ne soient détournées de leur objet. Cette interdiction n'a donc pas été respectée.

L'article 9 du même décret indique que " l'exercice des fonctions de collaborateur de cabinet ne donne droit à la perception d'aucune rémunération accessoire à l'exception des frais de déplacement ". M. Bonnel ne pouvait donc prétendre au versement de l'indemnité pour travaux

supplémentaires de 957 F par mois qu'il a pourtant perçue de septembre 1989 à mars 1990.

Par arrêté du Maire de Miramas en date du 13 mars 1990 M. Bonnel a été " placé en détachement à compter du 1er mai 1989. A compter de cette date, Monsieur BONNEL Louis, radié des effectifs, ne percevra plus de rémunération ". Il s'agit donc d'un détachement " virtuel" puisque la destination de ce détachement n'est pas précisée. L'arrêté est de surcroît rétroactif. Sept jours plus tard, par un arrêté tout aussi rétroactif, M. Bonnel fut nommé collaborateur de cabinet du Maire de Miramas avec une rémunération fixée à l'indice brut 757. Le bond fait par M. Bonnel au niveau de sa rémunération est donc encore plus important par rapport à ce qui était prévu initialement dans son contrat de travail. Ainsi, même si l'on prend en compte sa promotion intervenue le 10 janvier 1990, le gain réalisé grâce à cette nomination officielle comme collaborateur de cabinet représente 222 points d'indices brut. Or la législation sur le détachement, en admettant qu'il s'agisse bien ici d'un détachement, interdit en tout état de cause une augmentation supérieure à 15 %.

Pour justifier cette augmentation, M. Bonnel s'est contenté d'affirmer qu'il fallait intégrer dans la rémunération de base servant de calcul aux 15 % "14 heures supplémentaires normales + 10 heures supplémentaires de dimanche auxquelles mon statut de chef de service des sports me donnait droit ". La notion d'heures supplémentaires "normales", "de droit" ou "automatiques" n'ayant pas de contenu juridique, cette explication n'est pas recevable. La Chambre constate enfin que l'arrêté ne précise ni les fonctions ni les bases de calcul de la rémunération de M. Bonnel alors pourtant que la réglementation sur les collaborateurs de cabinet l'exige.

Par arrêté du Maire de Miramas en date du 4 décembre 1992, M. Bonnel a ensuite été intégré à compter du 3 avril 1992 dans le cadre d'emploi des conseillers territoriaux des activités physiques et sportives. Le décret du 1er avril 1992 créant ce cadre d'emploi pose des conditions de diplôme et d'ancienneté pour l'intégration, dans ce corps, des fonctionnaires territoriaux en activité ou en détachement. M. Bonnel ne remplissait aucune de ces deux séries de conditions. L'article 29 du décret prévoyait cependant une autre possibilité d'intégration nécessitant l'autorisation d'une commission d'homologation nationale. Cette possibilité n'a pas été mise en oeuvre en l'espèce. L'intégration de M. Bonnel est donc manifestement irrégulière. L'irrégularité est d'autant plus choquante qu'existait une procédure dérogatoire pour les cas litigieux et que cette procédure n'a pas été utilisée.

Irrégulière sur le fond, l'intégration l'a également été dans la forme. Elle aurait en effet dû se faire non pas au 1er échelon de la 1ère classe (indice 597) mais au 9e échelon de la 2e classe soit à l'indice 579. Ce dernier a justifié cette nouvelle irrégularité par le fait que la " parution de la filière sportive avait modifié (sa) situation administrative en le reclassant (...) à l'indice majoré 579. La nomination au grade de conseiller de 2ème classe, 9ème et dernier échelon, indice majoré 579 (...) n'offrait donc aucun avantage indiciaire ". Autrement dit, pour que l'intégration, au demeurant irrégulière sur le fond, présente aux yeux de son bénéficiaire un intérêt pratique, il fallait ne pas respecter les conditions de forme prévues.

Sur le plan pratique, cette intégration a été prise en compte dans le calcul de la rémunération de M. Bonnel comme collaborateur de cabinet, qui a été portée, par arrêté du Maire en date du 15 février 1993 à l'indice brut 835, augmentation qui faisait, du même coup, " exploser " le plafond théorique de 15 %. Le Maire fit cesser cette irrégularité en juin 1993, en mettant fin aux fonctions de cabinet de M. Bonnel.

Enfin un arrêté du Maire de Miramas en date du 3 novembre 1993 a attribué à M. Bonnel la prime de fonction d'analyste informatique. Interrogé par la Chambre, le bénéficiaire n'a pu ni démontrer l'existence d'un centre automatisé de traitement de l'information, ni, a fortiori, l'exercice des fonctions exigées par la réglementation pour la perception de cette prime. S'agissant de sa qualification particulière en matière informatique, il s'est contenté d'indiquer qu'il avait été déclaré apte à occuper les fonctions d'analyste par un jury présidé par le Maire et composé d'un adjoint au Maire et de M. Camarasa, qui lui-même a bénéficié à tort d'une prime du même type. Le versement irrégulier de la prime informatique à M. Bonnel ne cessera qu'en juillet 1996.

En conclusion, les irrégularités qui ont permis à M. Bonnel de bénéficier d'avantages indus sont donc tout aussi impressionnantes que dans le cas précédent:

Rémunération comme collaborateur de cabinet à l'indice brut 585 à compter de mai 89, sans avoir été détaché et nommé, sans que soit respecté le plafond théorique de 15 % et avec maintien irrégulier de l'IFTS

Suite à un détachement " virtuel ", augmentation rétroactive de sa rémunération qui est portée au niveau de l'indice brut 757, ce qui accentue le dépassement du plafond

Intégration dans le corps des conseillers territoriaux des APS alors qu'il ne remplissait pas les conditions requises et de surcroît à l'indice brut 597 alors qu'il aurait dû être reclassé à l'indice 579 si les conditions d'intégration avaient été satisfaites.

Perception d'une prime d'analyste (1 251 F par mois) alors qu'il ne remplissait pas les conditions requises

Pour justifier ces irrégularités M. Bonnel, dont l'épouse fut adjointe au Maire déléguée au sport de 1989 à 1995, soutient qu'elles ont souvent eu lieu à son corps défendant, "qu'il n'y a eu aucun excès de (sa) part " et que "compte tenu du blocage de carrière (qu'il a) subi entre 1978 et 1989 et (qu'il) continue à subir actuellement, on peut estimer qu'il s'agit d'un rattrapage ou d'une compensation, ou tout simplement de la juste récompense de (son) travail et de la reconnaissance de certaines compétences et de (sa) valeur professionnelle ".

IV- La rémunération des sapeurs pompiers de Miramas

La Chambre a analysé les conditions de paiement des vacances de sapeurs-pompiers volontaires, qui avaient fortement augmenté au début des années 90.

A- Les vacances versées aux sapeurs-pompiers volontaires

La réglementation applicable⁽⁵⁾ aux vacances des sapeurs-pompiers volontaires prévoit qu'elles peuvent être versées dans trois hypothèses limitativement énumérées : intervention, garde, formation. A Miramas des vacances ont également été versées à des sapeurs pompiers pour un quatrième motif : le fonctionnement de la caserne. Aucun texte ne prévoyant cette possibilité, les versements de vacances au titre du fonctionnement de la caserne, qui apparaissent en tant que tels sur les feuilles de paye, sont donc irréguliers. Les sommes en cause ne sont pas négligeables puisqu'elles ont pu atteindre globalement jusqu'à 400 000 F par an.

B- Les vacances de sapeurs-pompiers volontaires versées aux sapeurs-pompiers professionnels

Les sapeurs-pompiers professionnels peuvent percevoir exceptionnellement des vacances de pompier volontaire. L'arrêté du 9 décembre 1988 relatif aux indemnités susceptibles d'être allouées aux sapeurs-pompiers professionnels participant à la campagne de lutte contre les feux de forêt prévoit en effet dans son article premier cette possibilité pour les " sapeurs-pompiers professionnels mobilisés préventivement entre le 1^{er} juillet et le 30 septembre pour participer, en dehors de leur temps de service normal, à la protection de la forêt contre l'incendie dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Corse et les départements de la Drôme et de l'Ardèche ".

En dehors de cette hypothèse, c'est à dire en pratique en dehors des mois de juillet, août et septembre, les sapeurs-pompiers de Miramas ne pouvaient donc pas percevoir des vacances de sapeurs-pompiers volontaires, alors qu'ils en ont effectivement perçu. Par ailleurs des vacances forfaitaires (2 500 F/mois) ont été versées à des sapeurs-pompiers professionnels à partir d'avril 1995 alors qu'aucun texte ne prévoit ce type de rémunération.

En réponse à ces observations, l'actuel chef de corps a indiqué en substance que les sapeurs-pompiers professionnels de Miramas ont perçu, et perçoivent visiblement encore, des vacances de sapeur-pompier volontaire, pendant leur garde, et durant leur temps de repos lorsqu'ils effectuent des activités de sapeur-pompier volontaire. Les chefs de corps qui l'ont précédé ont confirmé cette version des choses en expliquant que les vacances de sapeur-pompier volontaire versées aux professionnels étaient en pratique destinées à compenser un sous-effectif qui contraignait les professionnels à travailler au-delà de leur horaire normal. Un des prédécesseurs de l'actuel chef de corps a ajouté que " ce mode de fonctionnement existe partout en France, encore à ce jour, si bien que le Décret n° 99-1039 du 10 décembre 1999 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires et paru au journal officiel du 12 décembre 1999 page n° 18514 dans son chapitre III section 2 vient entériner une situation existante en légalisant le fait qu'un sapeur-pompier professionnel puisse être également sapeur-pompier volontaire. "

La Chambre estime pour sa part que l'évolution de la réglementation confirme au contraire que ces pratiques étaient interdites auparavant, sans quoi le texte précité serait inutile. Elle constate par ailleurs que les vacations de sapeurs-pompiers volontaires versées à Miramas à des professionnels rémunèrent en fait des heures supplémentaires. Dès lors ces pratiques, qui ne consistent pas réellement à rémunérer des professionnels intervenant en dehors de leurs heures en tant que pompiers volontaires, ne semblent pas pouvoir être considérées comme validées par le décret du 10 décembre 1999.

C- Des recettes publiques encaissées par des personnes privées

Des sapeurs-pompiers de Miramas ont assuré, dans les locaux de leur caserne, des formations au profit d'un institut privé. De même des prestations de service ont été facturées à des particuliers (transport d'eau), à des sociétés, ou à des organisateurs de spectacles. Les factures adressées à ces personnes ou à cet institut (et qui incluaient la location d'une salle située dans la caserne) étaient rédigées sur papier officiel du corps des sapeurs pompiers de Miramas et stipulaient que le règlement devait intervenir au profit, soit de l'Amicale des Sapeurs Pompiers, soit de l'Association des Moniteurs Instructeurs, soit enfin sur le compte du Centre de Secours Principal de Miramas, alors même que cette dernière structure n'avait pas de personnalité morale. Ces comptes ont été utilisés pour reverser tout ou partie des sommes ainsi perçues à des sapeurs-pompiers.

L'encaissement et le maniement sans titre de recettes publiques étant susceptibles d'entraîner des suites juridictionnelles au titre de la procédure de gestion de fait, la Chambre demande qu'il soit mis fin immédiatement à ces pratiques et à ce que toutes les sommes indûment perçues soient réintégrées dans la caisse publique.

V- L'Office Municipal de l'Emploi et de la Formation (OMEF)

Le cas de l'Association paramunicipale OMEF illustre comment le fait de confier une politique municipale à une structure de droit privé a pu contribuer à l'inflation des dépenses à Miramas au début des années 90.

A- Présentation de l'OMEF

L'OMEF est une association qui a été créée le 14 novembre 1989. Elle avait pour objet d'assurer sur l'ensemble de la ville de Miramas l'accueil, l'information et l'orientation des demandeurs d'emploi. Elle avait pour Président, M. Carlin, Maire. M. Beaucaire et Mme Bourjat, tous deux conseillers municipaux, occupaient respectivement les postes de vice-président et de trésorière. Mme Hélie, qui n'était pas une élue, en assurait la direction.

En septembre 1991, une deuxième association fut créée dans la mouvance de l'OMEF,

l'association VESTA qui avait pour vocation l'insertion professionnelle par l'économique. La directrice de l'OMEF, Mme Hélie, prit la présidence de VESTA. Le comptable de l'OMEF, M. Anger en devint le trésorier. Mais c'est en mai 1993 que fut apportée la touche décisive à ce montage original, avec la création de l'EURL (entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée) AMIP, ayant pour unique associé l'association VESTA. La gérante d'AMIP était Mme Bourjat.

L'association OMEF (et indirectement les deux autres structures du " groupe " OMEF) bénéficia de subventions de la Ville et de mises à disposition de personnels et de locaux municipaux. Le tableau ci-après détaille le montant des subventions reçues de la commune de Miramas par l'OMEF.

Voir Tableau

Tableau 3

| 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 100 000 | 490 000 | 1 200 250 | 1 800 000 | 4 000 000 | 4 800 000 |

Cette structure prit rapidement une envergure considérable dont témoignent la croissance des subventions et la création de structures associées comme VESTA et AMIP. A son apogée (1993), l'OMEF employait directement ou indirectement (mises à disposition de personnel communal)

environ une cinquantaine de personnes, sans compter les contrats emploi solidarité (CES) de la commune, dont elle assurait la gestion.

Ce gonflement rapide de la structure généra d'importants besoins financiers que la commune eut visiblement de plus en plus de difficultés à satisfaire dans un contexte financier communal lui-même de plus en plus tendu. Le 27 octobre 1994, le Maire, qui était pourtant également Président de l'Association, décida de rompre unilatéralement la convention qui liait la commune à l'OMEF. Peu de temps après, l'OMEF déposait son bilan. La mise en redressement judiciaire, prononcée le 26 janvier 1995, fut suivie d'une décision de liquidation judiciaire le 13 mars 1995.

Plusieurs audits ont été réalisés sur la situation de l'OMEF. Le premier l'a été à la demande des dirigeants de l'OMEF. Le second présente la particularité d'avoir été commandé par la commune mais d'avoir été payé, pour partie par la commune, et pour partie par l'OMEF, sur la base d'une facture initialement libellée au nom de la commune, et refaite à la demande d'un de ses responsables. Le troisième enfin a été réalisé à la demande du comité d'établissement de l'OMEF. Ces différents audits ont permis de mettre à jour de graves problèmes de gestion qui ont grandement contribué aux déboires financiers de l'OMEF. Les observations qui suivent reposent donc sur les remarques concordantes effectuées dans ces audits.

B- Les graves problèmes de gestion mis à jour au sein de l'OMEF et de ses structures associées (VESTA, AMIP) par différents audits

On retrouve à l'OMEF les dérives habituelles, ce qui ne les rend pas pour autant acceptables, de ce genre de structure en matière de frais de personnel (frais de déplacements mal contrôlés, 13e mois, convention collective favorablement interprétée, préférence familiale à l'embauche, etc...). Dans sa réponse, l'ancienne directrice de l'OMEF a contesté l'existence d'une préférence à l'embauche au profit de sa famille en soulignant qu'elle était déjà, comme son mari, salariée d'une association subventionnée par la Ville, avant de rejoindre l'OMEF. La Chambre constate cependant que l'OMEF employait également, outre son mari, le frère et le fils de la directrice. Cette dernière a par ailleurs souligné que les employés municipaux percevaient de leur côté une prime de vacances et une prime de fin d'année.

Les différents audits ont cependant mis à jour d'autres problèmes plus spécifiques à ce dossier.

De nombreuses anomalies comptables

Un des audits en établit une liste impressionnante(6). Les plus gros problèmes de tenue de comptabilité apparaissent au niveau de la caisse, situation d'autant plus grave que de nombreuses dépenses qui auraient dû être payées par chèque l'étaient, en fait, en liquide. Ces différentes anomalies comptables seraient dues, selon les audits, à l'inexpérience de la personne chargée de tenir la comptabilité. L'explication apparaît à la Chambre insuffisante.

Des relations financières pour le moins obscures entre l'OMEF et ses structures associées

Selon un des audits, AMIP a facturé dès le 6 mai 1993 des travaux à l'OMEF alors que les salaires du personnel d'AMIP avaient été pris en charge par l'OMEF jusqu'en avril 1993. De même, alors que les salaires de VESTA étaient pris en charge par l'OMEF, VESTA aurait facturé des prestations à l'OMEF.

La rémunération irrégulière d'une élue municipale par l'EURL AMIP

Alors qu'AMIP était étroitement dépendante de l'OMEF, association subventionnée par la commune, sa gérante, Mme Bourjat, élue municipale, par ailleurs trésorière de l'OMEF, a perçu de cette EURL une rémunération. Cette situation peut fournir un début d'explication à la création de structures dépendantes en cascade de l'OMEF (VESTA, AMIP).

La gestion par l'OMEF d'un magasin appelé " Caectus "

Ce magasin avait pour objet, selon Mme Hélie de " récupérer des vêtements, de les remettre en état et de les revendre à des prix modiques ". L'OMEF a pris en charge des travaux d'aménagement de ce magasin en mai 1993 alors qu'un mois après (juin 1993), Caectus fermait ses portes. Selon Mme Hélie ces travaux furent réalisés dans le courant de l'été 1992.

Le versement à l'OMEF en 1993, d'une subvention de 1,3 MF, qui n'avait pas été décidée par le conseil municipal

Lors de sa séance du 29 juillet 1993, le conseil municipal de Miramas a approuvé le projet de création d'un centre permanent d'action de développement personnalisé (CPADP). Si l'on regarde le texte de la délibération approuvant ce projet, on constate qu'elle inclut également un court paragraphe qui décide l'octroi d'une subvention à l'OMEF de 1,3 MF. Ce paragraphe a visiblement été rajouté par les rédacteurs de la délibération, alors que ce point n'avait pas été débattu ni même présenté au conseil municipal. En effet ni l'ordre du jour, ni la note de présentation du dossier CPADP, ni enfin le compte rendu des débats ne font état d'une décision ni même d'un projet de décision de versement d'une telle subvention à l'OMEF.

Dans sa réponse, M. Carlin a contesté cette observation en indiquant que l'ordre du jour incluait bien une question portant sur la création d'un CPADP et que la note de synthèse présentée au Conseil municipal évoquait à plusieurs reprises la participation de l'OMEF au projet. Cette note précisait notamment que la structure gestionnaire désignée par la Commune était l'OMEF et que, pour permettre à cette structure gestionnaire une plus grande souplesse dans le fonctionnement du CPADP, il conviendrait de lui reverser en 1993, sous forme de subvention, la part de financement en provenance du Conseil général soit 1 500 000 francs. M. Carlin souligne enfin que la délibération transmise en Préfecture le 20 septembre 1993 reprend, dans son exposé des motifs, la substance voire le texte de la note de synthèse et dans son dispositif, sollicite les aides

financières évoquées dans la note de synthèse et accorde la subvention de 1,5 MF à l'OMEF.

Face à ces arguments, la Chambre constate que, s'il est bien question dans le rapport sur le CPADP d'une subvention, il convient cependant de noter que :

le montant de la subvention envisagée n'est pas de 1,3 MF mais de 1,5 MF

qu'il s'agit en réalité de " reverser en 1993 sous forme de subvention (à l'OMEF) la part du conseil général pour le fonctionnement soit 1 500 000 F ". Comme dans le paragraphe suivant, on demande au conseil municipal de solliciter cette subvention auprès du département, le conseil municipal peut difficilement être réputé avoir accepté de reverser à l'OMEF une subvention qu'il n'avait pas encore officiellement demandée et a fortiori touchée.

par ailleurs il est patent, et M. Carlin ne le conteste pas, que l'ordre du jour et le compte rendu du conseil municipal ne parlent pas de cette subvention, alors qu'il s'agit des documents les plus fiables pour savoir si le conseil municipal a délibéré ou non sur cette subvention.

Enfin les éléments en possession de la Chambre montrent que cette structure était en réalité un démembrement de la Commune, de par son objet, la qualité de ses dirigeants statutaires et la nature de ses ressources.

Conclusion générale

Les différents dossiers qui viennent d'être évoqués permettent de mieux comprendre les raisons de la grave crise financière qu'a connue la commune de Miramas et qui perdure encore aujourd'hui. En signant d'importants marchés pluriannuels dans lesquels les prix de certaines prestations n'avaient pas été négociés au mieux des intérêts de la commune, en accordant des promotions ou des avantages injustifiés, qui, dans le cas des sapeurs-pompiers, continuent à exister, ou en laissant se développer une association paramunicipale devenue rapidement " ingérable ", les dirigeants de la commune ont alourdi sensiblement les dépenses et obéré pour de nombreuses années les capacités de redressement d'une commune, qui, il est vrai, n'a pas retiré de son appartenance à un syndicat intercommunal riche, le SAN, toutes les retombées financières qu'elle pouvait légitimement en attendre.

Le Président de la Chambre régionale des comptes

Alain PICHON

(1) Les chiffres sont TTC pour les postes P1, P2 et P3 mais HT sur les prestations (P4 et P4') en raison de la récupération de la TVA sur les travaux. La colonne relative à l'offre SOMETH a été soulignée en gris dans cette lettre d'observations pour qu'elle puisse plus facilement être distinguée. Les noms des autres entreprises candidates ont été remplacés par des lettres

(2) Pour obtenir ce résultat la Chambre a calculé les intérêts qui auraient été générés par un prêt sur 15 ans au taux de 10 %, taux proche de ceux appliqués au moment de la conclusion de ce marché, comparés aux intérêts facturés en pratique par la SILIM au titre du préfinancement de l'opération. Rappelons que les annuités facturées par la SILIM correspondent à des taux se situant entre 13 et 14 %

(3) " un programme de formation élaboré sur la durée du marché, la composition de l'assistance technique sur le site, le curriculum vitae détaillés des personnes présentées sur cette opération, le temps disponible de la diététicienne concernée par cette opération et son rôle dans l'implication locale, les éléments sur la logistique administrative nécessaire à son remplacement, les garanties sur la consultation des fournisseurs locaux, la reprise des marchés avec les fournisseurs du Foyer-Restaurant Ambroise Croizat, la possibilité d'aide technique à la gestion de la clientèle (inscription, facturation, absentéisme, etc.... "

(4) Prix de la prestation, coût d'utilisation, valeur technique, délai d'exécution

(5) Arrêté modifié du 25 juin 1971 portant fixation du taux maximum des vacations horaires allouées aux sapeurs-pompiers non professionnels, ainsi que le décret n° 96-1004 du 22 novembre 1996 relatif aux vacations horaires des sapeurs-pompiers volontaires pris en application de la loi 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans le corps des sapeurs-pompiers

(6) " Immobilisations comptabilisées en charges, absence d'enregistrement des déclarations de TVA, absence d'enregistrement de la quasi-totalité des reports à nouveau, écritures de virement interne erronées, absence de pointage des états de rapprochement bancaire, prêt DIAC sur véhicule non enregistré, remboursements du prêt enregistrés en charges de crédit-bail, absence de calcul et d'enregistrement des dotations aux amortissements, absence d'enregistrement des compte inter-sections des quatre comptabilités, erreurs d'enregistrement des salaires, incohérence ou difficultés de pointage des comptes produits à recevoir ou charges à payer, anomalies apparentes de certains soldes comptables sur balances provisoires ".