

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 20 août 2002

Référence à rappeler :

Gref/PP n° 1739

Lettre recommandée avec AR n° 928865222Fr

Monsieur le maire,

Par courrier du 9 juillet 2002, je vous ai adressé le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Bollène au cours des années 1990 à 2000, arrêté par la chambre lors de sa séance du 8 juillet 2002.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, je vous invitais, dans un délai d'un mois suivant cette réception, à me transmettre votre réponse écrite.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel est jointe votre réponse. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

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

Le président,

Alain PICHON

M. Marc SEREIN

Maire

Hôtel de ville

84605 BOLLENE CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

3ème section

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE BOLLENE

(Vaucluse)

Années 1990 à 2000

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Bollène à partir de l'année 1990 qui a été confié à Mme Duvillier, conseillère. Par lettre en date du 25 octobre 2000, le président de la chambre en a informé M. Serein, maire. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 16 octobre 2001 entre M. Serein, d'une part, et le rapporteur.

Lors de sa séance du 19 mars 2002, la chambre, 3ème section, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1990 à 2000. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Serein. et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. M. Serein a répondu le 24 juin 2002.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, 3ème section, a arrêté, le 8 juillet 2002, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, M. Heuga, conseiller, et M. Leyat, président de section-rapporteur.

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

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application

des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

La commune de Bollène se trouve au nord du département de Vaucluse, dans la vallée du Rhône. Son territoire, d'une superficie de 5 403 hectares et morcelé par le passage de grandes voies de communication, se situe à la croisée de trois régions (Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et PACA) et de quatre départements (Gard, Ardèche, Drôme et Vaucluse).

L'histoire de la commune et sa typologie sont directement liées aux grands travaux EDF qui se sont déroulés sur son territoire et dans les environs, en particulier le centre d'énergie atomique de Pierrelatte (1959-1965) et la centrale nucléaire du Tricastin.

Cette histoire économique a favorisé le développement de la commune et entraîné l'implantation d'une population ouvrière importante.

La ville de Bollène connaît toujours une progression de sa population (12 690 habitants en 1992 et 14 130 habitants en 1999, soit + 11,3 % en 7 ans).

Le présent rapport est limité à l'examen de la situation financière de la ville, à la gestion du personnel, aux conditions de passation de certains marchés et aux modalités de contrôle de certaines délégations de service public par la collectivité.

I SITUATION FINANCIERE

Devant l'étendue de la période de contrôle, il est apparu pertinent de développer une analyse financière sur un nombre plus réduit d'années afin de faciliter les comparaisons et de s'adapter aux outils dont dispose la Chambre. Ainsi, les données et les évolutions qui suivent sont celles relatives aux exercices 1997 à 2000 inclus.

La situation financière de la ville de Bollène est examinée à travers :

la section de fonctionnement et la fiscalité ;

la section d'investissement ;

l'évolution de l'endettement et les renégociations d'emprunt.

1.1. La section de fonctionnement

1.1.1. Les dépenses réelles de fonctionnement

Sur la période 1997-2000, les dépenses réelles de fonctionnement (hors charges financières, charges exceptionnelles et amortissements) ont progressé de 4 %.

L'appréciation de cette évolution doit toutefois tenir compte du rattachement des charges réalisés en 1997 en raison du passage en comptabilité M14.

Les dépenses de personnel (+9 %) progressent par contre à un rythme plus rapide et limitent les efforts de la collectivité dans sa maîtrise des dépenses de gestion. En 2000, les dépenses nettes de personnel représentent en effet 52 % des dépenses réelles de fonctionnement. Elles représentent un montant de 4 267 F (650,50 euros) par habitant, supérieur à la moyenne départementale (3 328 F (507,35 euros)) des communes de même strate démographique. Le ratio charges de personnel/charges totales de fonctionnement ressort quant à lui à 44,13 %, inférieur à celui des communes comparables du département (45,99 %) et de la région (47,16 %).

La diminution de la masse salariale en 1999 s'explique par la départementalisation du corps de sapeurs-pompiers professionnels. En contrepartie, le contingent sécurité versé au département a été sensiblement augmenté. En 2000, le ressaut des dépenses de personnel est imputable essentiellement à une augmentation du personnel technique de catégorie B et C (+ 9 agents).

Pa200901

en milliers de francs (1ère ligne) et d'euros (2ème ligne)	1997	1998	1999	2000	évolution
Dépenses réelles	112 027	114 124	116 133	116 310	4%
	17 078	17 398	17 704	17 731	
Charges nettes de personnel	55 937	58 453	57 981	60 971	9%
	8 528	8 911	8 839	9 295	
Achats et charges externes	35 425	36 536	33 758	37 073	5%
	54 001	5 570	5 146	5 652	
Contingents	19 225	19 134	23 107	17 418	-9%
	2 931	2 917	3 523	2 655	
* dont concours aux associations	3 702	3 325	5 676	3 332	-10%
	564	507	865	508	

En 2000, le montant des charges de fonctionnement s'élevait à 9 669 F (1 474,03 euros) par habitant, soit une valeur supérieure à la moyenne des communes de même strate du département (7 486 F (1 141,23 euros)) et régionale (8 074 F (1 230,87 euros)), qui s'explique, selon le maire, par les caractéristiques physiques de la commune.

1.1.2. Les recettes réelles de fonctionnement

Sur la même période, les recettes réelles de fonctionnement (hors produits financiers et produits exceptionnels) progressent au même rythme que les dépenses.

En francs par habitant, les produits de fonctionnement (10 825 F (1 650,26 euros)) sont supérieurs

de 30,3 % à celui de la moyenne des communes de même strate du département, soit 8 307 F (1 266,39 euros).

Pa200902

en milliers de francs (1ère ligne) et d'euros (2ème ligne)	1997	1998	1999	2000	évolution
	Recettes réelles de fonctionnement	138 448	138 971	144 658	143 711
	21 106	21 186	22 053	21 909	
Impositions directes	98 375	98 627	99 137	99 695	1,3%
	14 997	15 035	15 113	15 198	
Dotation globale de fonctionnement	15 191	15 328	15 757	12 068	-20,6%
	2 316	2 337	2 402	1 840	

Le pacte de stabilité entre l'Etat et les collectivités locales entre 1996 et 1998 et le contrat de croissance et de solidarité conclu pour une durée de trois ans à compter de 1999 conduit pourtant à une diminution sensible des transferts étatiques. Le poids relatif de la part des dotations de l'Etat dans les recettes réelles de fonctionnement est ainsi passé de 11 % en 1997 à 8 % en 2000.

Entre 1997 et 2000, le produit des impôts directs reste relativement stable et sa part dans les recettes réelles de fonctionnement tend en conséquence à diminuer (environ 69 % en 2000 contre 71 % en 1997). Elle demeure néanmoins à un niveau très élevé et révèle une structure des produits laissant à la collectivité peu de marges de manœuvre.

Pa200903

	taux en %		Bases (milliers/frs/euros)		évolution %	Produits (milliers/fr/euros)	
	1997	2000	1997	2000		1997	2000
Foncier bâti	15,18	15,18	79 880	86 580	8,39%	12 129	13 154
			12 178	13 199		12 129	13 154
Foncier non bâti	50,87	50,87	1 372	1 423	3,72%	699	725
			209	217		699	725
Taxe d'habitat.	9,9	9,9	54 210	58 160	7,29%	5 313	5 917
			8 264	8 866		5 313	5 917
Taxe Profession.	23,28	23,28	338 130	342 080	1,17%	78 719	79 638
			51 547	52 150		12 001	12 141

En 2000, à l'exception de la taxe professionnelle, les taux des trois autres taxes sont en dessous des taux moyens nationaux. Les taux des quatre taxes locales sont en effet restés stables depuis 1994.

La structure de la fiscalité locale est marquée par le poids des industries nucléaires. En effet, les recettes fiscales proviennent essentiellement de la taxe professionnelle apportée à titre principal par les entreprises du nucléaire (80 % des recettes réelles de fonctionnement). Or, les bases d'imposition de la taxe professionnelle connaissent une faible progression, le taux de cette taxe

étant assez élevé en comparaison avec celui appliqué par les communes voisines du sud de la Drôme. Cette situation pourrait évoluer dans les prochaines années avec la création envisagée d'une communauté de communes.

En raison du niveau du taux de la taxe professionnelle, la pression fiscale est globalement forte. Elle résulte du niveau du coefficient de mobilisation de potentiel fiscal, c'est à dire du rapport effectué entre le produit des contributions directes et le potentiel fiscal, qui s'établit en 2000 à 1,20 soit une valeur supérieure à celle constatée pour les communes de la même strate démographique.

Toutefois, l'effort fiscal demandé aux ménages (foncier bâti, foncier non bâti, taxe d'habitation et taxe d'enlèvement des ordures ménagères par rapport au potentiel fiscal des trois taxes) est inférieur à la moyenne départementale (0,87 pour 1,48 en 2000).

1.1.3. Autofinancement brut et marge d'autofinancement courant

PA200904

(en milliers de francs)	1997	1998	1999	2000
* Recettes réelles de fonctionnement (cptes 70+71+72+73+74+75)	138 448	138 971	144 658	143 711
<i>moins</i>	21 106	21 186	22 053	21 909
* Charges réelles de fonctionnement (cptes 60+61+62+63+64+65)	112 027	114 124	116 133	116 310
=	17 078	17 398	17 704	17 731
Excédent brut de fonctionnement	26 421	24 847	28 525	27 401
	4 028	3 788	4 349	4 177
Intégration du solde produits/ charges financières et du solde produits/ charges exceptionnelles	-11 374	-11 575	-10 246	-7 881
=	-1 734	-1 765	-1 562	-1 201
Epargne brute	15 047	13 272	18 279	19 520
	2 294	2 023	2 787	2 976
<i>moins</i>				
* Capital de la dette (hors ICNE)	12 569	14 695	15 031	16 197
=	1 916	2 240	2 291	2 469
Marge d'autofinancement courant	2 478	-1 423	3 248	3 323
	378	-217	495	507

Le taux d'épargne brute, qui est le rapport de l'épargne brute sur les recettes réelles de fonctionnement, reste toutefois à un niveau correct au cours de la période sous revue. Il évolue entre 9,5 % et 13,5 % entre 1997 et 2000, ce qui demeure supérieur au ratio critique de solvabilité de 5 %.

	1997	1998	1999	2000
Taux d'épargne brute	10,8 %	9,5 %	12,6 %	13,5 %
Taux de rigidité	57 %	59 %	56 %	58 %

Le ratio de rigidité des dépenses (rapport entre d'une part, la somme des dépenses de personnel et de l'annuité de la dette, et, d'autre part, les recettes réelles de fonctionnement) est relativement stable et se maintient en deçà du seuil de 60 % considéré généralement comme critique.

Plus en "aval" des soldes intermédiaires de gestion, la marge d'autofinancement courant est un critère fondamental de l'analyse de la solvabilité de la commune. Cette ressource révèle en effet sa capacité à rembourser sa dette sans recourir à des ressources exceptionnelles et à autofinancer ses investissements.

La stabilité de l'excédent brut de fonctionnement s'accompagnant d'une diminution des intérêts de la dette, la marge d'autofinancement courant est positive sur la période contrôlée (excepté en 1998).

2. La section d'investissement et l'évolution de l'endettement

2.1. La section d'investissement

	1997	1998	1999	2000
en milliers de francs (1ère ligne)				
en milliers d'euros (2ème ligne)				
Total des emplois d'investissement	53 392	48 134	39 550	49 221
	8 139	7 338	6 029	7 504
dont remboursement du capital de la dette	12 569	14 695	15 000	16 306
	1 916	2 240	2 287	2 486
dont dépenses d'équipement	38 624	29 088	21 140	29 328
	5 888	4 434	3 223	44 471
dont acquisitions (cpté 20+21)	5 547	5 901	3 065	6 086
	846	900	467	928
<i>prévisions</i>	9 379	8 272	5 865	10 461
	1 430	1 261	895	1 595
dont travaux (cpté 23)	33 268	23 187	18 075	23 242
	5 072	3 535	2 755	3 543
<i>prévisions</i>	51 796	37 765	35 679	39 633
	7 896	5 757	5 439	6 042

en milliers de francs (1re ligne) en milliers d'euros (2ème ligne)	1997	1998	1999	2000
Ressources d'investissement	26 805	29 560	29 048	28 005
(hors excédents de fonctionnement capitalisés)	4 086	4 506	4 428	4 269
Emprunts	11 865	10 884	12 525	5 000
	1 809	1 659	1 909	762
Subventions, participations et FCTVA	6 257	7 790	7 566	5 847
	954	1 188	1 153	891
MAC	2 478	-1 428	3 248	3 323
	378	-218	495	507
Financement de l'investissement	29 283	28 132	32 296	31 328
	4 464	4 289	4 923	4 776

La ville de Bollène a conduit au cours de ces dernières années une politique d'investissement relativement soutenue. En francs par habitant, les dépenses d'équipements sont supérieures (sauf en 1999) à celles engagées en moyenne départementale des communes de même strate.

En 1999, les investissements ont été en partie surfinancés par l'emprunt (12,52 MF), les dépenses d'équipements étant de 21,14 MF et l'autofinancement par ressources internes de 10,8 MF

Par ailleurs, une programmation étalée sur une période de 3 à 5 années favoriserait une plus grande sincérité budgétaire en permettant une adéquation entre les prévisions au budget et les dépenses d'investissement effectivement réalisées dans l'année. Ainsi par exemple, les travaux ne sont réalisés en moyenne qu'à hauteur de 41 % des prévisions budgétaires.

2.2. L'évolution de l'endettement

	1997	1998	1999	2000
Annuité	23 948	24 255	24 317	25 746
	3 651	3 698	3 707	3 925
* dont intérêts	11 380	8 104	7 692	7 934
	1 735	1 235	1 173	1 209
* dont capital (hors ICNE)	12 568	14 695	15 031	16 197
	1 916	2 240	2 291	2 469
ICNE		1 456	1 594	1 615
		222	243	246
Encours (au 31/12)	155 745	154 575	152 286	139 833
	23 743	23 565	23 216	21 317

L'encours de dette au 31 décembre 2000 s'élève à 140 MF contre 156 MF au 31 décembre 1997 soit une diminution de 10 %.

Pa200909

	1997	1998	1999	2 000
Encours de la dette (en M.F.)	155 745	154 575	152 286	139 833
	23 743	23 565	23 216	21 317
Encours dette/recettes réelles fonctiont.	112%	111%	105%	97%
Epargne brute (en M.F.)	15 047	13 272	18 279	19 520
	2 294	2 023	2 787	2 976
Capacité de désendettement (années)	10,4	11,6	8,3	7,2

La diminution du ratio mesurant l'encours de la dette par rapport aux recettes réelles de fonctionnement est à souligner. En 2000, l'encours de la dette est ainsi inférieur aux recettes réelles enregistrées.

La capacité de désendettement, que mesure le rapport entre la dette et l'épargne brute (ou autofinancement brut, à savoir le solde des recettes et des dépenses réelles de fonctionnement) connaît en conséquence une évolution favorable. La commune pourrait rembourser sa dette en 7 ans, si elle mobilisait toutes ses capacités d'épargne pour ce faire, ce qui est comparable à la situation des villes de même taille.

En résumé, l'examen de la situation financière de la commune de Bollène fait ressortir les points suivants :

Même si la situation financière apparaît aujourd'hui stable et assainie, les marges de manœuvre dont dispose la commune ne doivent pas être surestimées, comme l'attestent la progression des dépenses de personnel et l'augmentation du coût de la gestion des services.

A ce titre, concernant les charges de fonctionnement, un suivi plus rigoureux des divers contrats de délégation de service public par les services de la collectivité pourrait être source d'économie.

La structure de la fiscalité locale bollénoise est très dépendante de la taxe professionnelle.

Sur ce point, l'intercommunalité à venir pourrait permettre une plus grande solidarité entre les communes voisines où les taux de la taxe professionnelle sont beaucoup plus attractifs.

La ville a toutefois su mettre à profit la progression de son épargne pour financer de nouveaux

équipements sans créer de déséquilibres et pour réduire l'encours de sa dette.

II LA GESTION DU PERSONNEL

Sur la période examinée, en neutralisant l'effet de la départementalisation du service d'incendie en 1999 (26 agents en moins), on observe une forte progression de l'effectif réel (+ 26,7 % en 4 ans). Ce tableau intègre les contractuels (4 agents de catégorie A en 2000), les agents d'animation saisonniers (10 agents en 2000), le total des salariés employés à temps partiels étant de 35 en 2000.

PA200910

	1997	1998	1999	2000
Effectifs budgétaires	454	472	446	482
Effectifs réels	299	292	292	346
<i>dont</i>				
Secteur administratif	51	57	66	74
Secteur technique	171	158	172	188
Secteur social/médico-social	30	28	31	33
Secteur sportif	4	3	3	5
Secteur culturel/animation	2	5	9	31
Sapeur pompier	26	26		
Police municipale	11	11	11	13

L'encadrement apparaît plutôt faible, les agents de catégorie A (10 agents en 2000) représentant moins de 3 % de l'effectif réel (titulaires et contractuels hors saisonniers et emplois aidés) et les agents de catégorie B (40 en 2000) environ 11 %. La moyenne constatée pour les communes de même taille étant de l'ordre de 8 ou 9 % pour les catégories A et 13 % pour les catégories B. En outre, 4 des 7 agents de catégorie A du secteur administratif sont des contractuels.

Cette faiblesse de l'encadrement peut être, au moins partiellement, à l'origine de certains dysfonctionnements des services municipaux notamment dans le suivi des marchés et des délégations de service public comme cela est montré ci-après.

Par ailleurs, les primes et indemnités des agents municipaux sont dans l'ensemble octroyées dans les conditions réglementaires, hormis quelques cas concernant la prime de fonction informatique et le taux de prime de quelques agents de la filière technique.

Le maire a précisé que la commune procède actuellement au recrutement d'agents de catégorie A dans la perspective d'une réorganisation des services et que les anomalies constatées en matière de régime indemnitaire sont en cours de régularisation.

III LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Sur une dizaine de marchés ayant fait l'objet d'un contrôle approfondi, il y a lieu de constater certains manquements aux règles édictées par le code des marchés publics ayant eu pour effet de restreindre le jeu de la concurrence pour les travaux réalisés par la ville de Bollène sur la période contrôlée. Une mauvaise évaluation des besoins de la collectivité compromettant l'optimisation de la commande publique peut également être relevée.

3.1. Les marchés à bons de commande

3.1.1. Marchés de travaux et d'entretien de la voirie communale

En 1996, la ville de Bollène a passé avec le groupement de sociétés Brava-GVTP, un marché à bons de commande pour la réalisation de travaux neufs et le gros entretien de la voirie communale. En 1999, elle a conclu avec le même groupement un nouveau marché à bons de commande pour la réalisation des travaux d'entretien et de réfection de la voirie communale.

Pour ces deux marchés, l'acte d'engagement précise que "les ouvrages ou prestations, faisant l'objet du présent marché seront réglés par application des prix unitaires figurant au bordereau des prix affectés du rabais... le rabais de base s'applique de façon uniforme et ferme à toute commande quel qu'en soit le montant".

Or, à l'issue des procédures d'appels d'offres ouverts, seul le groupement Brava/GVTP a accordé un rabais de -3 %. Les autres entreprises ayant soumissionné sans considération de l'exigence du rabais mais en proposant au contraire une majoration des prix unitaires, se trouvaient de facto évincées.

Par ailleurs, la chambre observe que pour le premier marché portant en partie sur des travaux neufs le recours aux marchés à bons de commande n'apparaissait pas des plus approprié. La conclusion de marché séparé pour les opérations d'un certain montant liées à des travaux neufs, aurait favorisé le jeu de la concurrence, et aurait sans doute permis à la collectivité d'obtenir des prix plus intéressants.

3.1.2 Travaux d'extension ou de rénovation de l'éclairage public.

De 1997 à 1999, la collectivité a négocié chaque année avec la Société Trento des marchés à bons de commandes pour la réalisation de ses travaux d'extension ou de rénovation de l'éclairage public.

Pendant cette période, la gestion des travaux d'extension ou de rénovation de l'éclairage public n'apparaît pas très cohérente. Elle révèle une méconnaissance du réseau et en conséquence une mauvaise appréciation des besoins, susceptibles d'entraîner des difficultés pour chiffrer les montants minimum et maximum de chaque marché.

En effet, alors que la circulaire du ministère de l'économie en date du 5 août 1993 conseillait de prévoir, dans le but d'obtenir un meilleur prix, un minimum et un maximum dont l'écart soit le plus faible possible, l'écart prévu pour les marchés passés en 1997 et 1998 est de "douze" (50 000 F (7 622,45 euros) à 600 000 F (91 469,41 euros)). Or, le montant des travaux en 1997 était de 342 243,170 F TTC (52 174,63 euros) et celui des travaux de 1998 de 472 744,910 F TTC (72 069,50 euros). La ville de Bollène aurait du au moins réévaluer les montants minimum et maximum du marché de 1998.

Par contre pour 1999, le montant minimum est de 150 000 FTTC et le maximum est de 250 000 F TTC soit un écart plus réduit que celui prévu par le décret n° 99-331 du 29/04/1999 qui imposait un montant maximum ne pouvant être supérieur à quatre fois le minimum.

En 1999, la collectivité n'a donc pas tenu compte du montant réalisé lors des exercices antérieurs. En effet, le montant maximum de 1999 est inférieur à celui réalisé en 1997 et surtout en 1998.

Avec une estimation des besoins plus réaliste, la collectivité aurait pu passer un marché d'un an reconductible d'un an voire de deux ans, en recourant à la procédure de l'appel d'offres (le montant à prendre en compte étant celui global des deux ou trois ans).

Cette procédure lui aurait très certainement permis de faire jouer plus significativement la concurrence.

3.2. L'attribution du marché d'exploitation de la déchetterie à la société Rhodanienne de collecte et de Compostage (SRCC).

De décembre 1992 à décembre 1999, l'exploitation de la déchetterie était assurée par la société SOVADEC titulaire des brevets du procédé de valorisation de déchets apportés dénommé "NATURBA". La Société SRCC assurait, en outre, la sous-traitance de certaines prestations. A échéance de ce marché, la ville de Bollène a décidé de lancer un appel d'offres sur performances en application de l'article 303 de l'ancien code des marchés publics.

Suite à cette procédure, l'exploitation de la déchetterie municipale a été confiée par marché à la société SRCC pour un montant annuel de 934 228,05 F HT (142 422,15 euros), réparti en une partie fixe 416 483,05 F HT (63 492,43 euros) et une partie proportionnelle 517 745,00 F HT (78 929,72 euros). Ce marché a pris effet le 1er janvier 2000 pour une durée de trois ans, reconductible pour une même période.

L'étude du dossier de mise en concurrence révèle que cette procédure a en partie été choisie dans le but de bénéficier de la souplesse qu'elle offre dans le déroulement des auditions des candidats et des possibilités de réajustement de leur offre. En effet, les conditions de l'appel d'offres sur performances n'apparaissaient pas complètement réunies.

La chambre observe tout d'abord que cette procédure est particulièrement adaptée en cas d'opération portant sur l'établissement et l'exécution d'un projet présentant une technicité importante. L'article 303 de l'ancien code des marchés publics applicable en l'espèce précise d'ailleurs qu' "il est procédé à un appel d'offres sur performances pour des motifs d'ordre technique ou financier lorsque la personne publique contractante définit les prestations dans un programme fonctionnel détaillé sous la forme d'exigences de résultats vérifiables à atteindre ou de besoins à satisfaire. Les moyens de parvenir à ces résultats ou de répondre à ces besoins sont proposés par chaque candidat dans son offre".

Or le programme fonctionnel établi par la collectivité manque de précisions et les exigences de résultats à atteindre n'y sont pas clairement définies. Ainsi, il ne fait absolument pas référence au procédé NATURBA et aux résultats qu'il a permis d'atteindre en matière de valorisation des déchets. La collectivité n'a toutefois pas pour autant formulée des exigences dépassant cette prestation brevetée. D'ailleurs, le programme fonctionnel définissant les prestations ne se démarque pratiquement pas du contrat signé en 1992.

Par ailleurs, les conditions dans lesquelles la commission d'appel d'offres a procédé à son choix n'ont pas permis de faire jouer pleinement la concurrence et de mettre les candidats en situation d'égalité.

En effet, parmi les trois entreprises retenues par la commissions figurent, la société SOVADEC titulaire du contrat d'exploitation en cours et la société SRCC sous-traitante de la société SOVADEC sur ce dernier contrat. Le dossier remis aux trois candidats comprend notamment les statistiques "gisements année 1997" et le programme fonctionnel.

Or, au moment du lancement de l'appel d'offres sur performances, les sociétés SOVADEC et SRCC en charge de l'exploitation de la déchetterie possédaient non seulement les statistiques 1997 mais aussi celles de 1998. L'autre société candidate a donc été désavantagée.

Enfin, la décision finale de la commission n'est pas suffisamment motivée. La commission a retenu l'offre de l'entreprise SRCC sans spécifier les raisons de son choix et a rejeté l'offre de la société SOVADEC comme étant anormalement basse sans respecter l'article 300 de l'ancien code des marchés publics. En effet, cet article précise que la commission ne peut rejeter des offres dont le prix lui semble anormalement bas, sans avoir demandé, par écrit, des précisions sur la composition de l'offre et sans avoir vérifié cette composition en tenant compte des justifications fournies. Or, dans le cadre des auditions de candidats prévues par la procédure de l'appel d'offres sur performances, la commission aurait du se faire expliciter cette offre.

Le recours à la procédure de l'appel d'offres sur performances n'a donc pas permis de faire jouer pleinement la concurrence.

IV LE SUIVI PAR LA COLLECTIVITE DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC ET DE L'EXECUTION DE CERTAINS MARCHES

Sur la période contrôlée, il apparaît une insuffisance des contrôles des services de la ville de Bollène dans le suivi des délégations de services publics.

4.1. L'affermage du service d'assainissement

Le 25 novembre 1982, la commune a signé avec la Société de Distribution d'Eau Intercommunales (S.D.E.I.) un traité d'affermage pour l'exploitation du service de l'assainissement d'une durée de 12 ans à compter du 1er juillet 1982. Par avenant n° 1 en date du 29 juin 1989, la durée de ce traité d'affermage a été fixée à 15 ans à compter du 1er juillet 1989, soit une durée totale de 21 ans. La durée nécessaire à l'amortissement des investissements mis à la charge du fermier a toujours été un critère déterminant pour fixer la durée de la convention. Or, en l'espèce, il n'apparaît pas que les travaux réalisés par le délégataire aient justifié un tel allongement de la durée du contrat en cause, étant souligné que les avenants ont également majoré la rémunération du fermier.

La chambre rappelle, pour le renouvellement prochain de cette délégation, les dispositions de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption et la transparence des procédures publiques (loi Sapin), non applicables à la date de signature de l'avenant, précisant que les délégations de service public dans le domaine de l'eau potable et l'assainissement ne peuvent dépasser la durée normale d'amortissement des investissements et ne peuvent avoir une durée supérieure à 20 ans, sauf examen préalable par le trésorier payeur général des justificatifs de dépassement de cette durée.

Le contrôle comptable et financier exercé par la collectivité sur l'exécution du traité d'affermage est apparu des plus sommaire.

Le chapitre 15 du traité d'affermage prévoit la production annuelle par le fermier d'un compte rendu technique et d'un compte rendu financier afin de permettre à la collectivité de vérifier les conditions d'exécution de la délégation. De même les articles 14, 37 et 83 du traité organisent le contrôle par la collectivité de l'exécution du service.

Ces dispositions n'ont été que très partiellement respectées en l'espèce puisque les comptes rendus d'exploitation transmis par la ville de Bollène ont été insuffisants et ne mentionnaient pas notamment les opérations d'entretien et de surveillance effectués sur le réseau d'assainissement (article 79 du traité), jusqu'en 1999. La situation s'est améliorée à partir de l'année 2000 avec la production par le fermier de comptes rendus détaillés et exhaustifs.

De même, la collectivité n'a été en mesure de communiquer aucun élément montrant qu'elle exerce un contrôle effectif de la bonne exécution du service.

4.2. L'exploitation de la déchetterie

L'absence de rigueur dans le suivi des engagements contractuels se retrouve dans les marchés relatifs à l'exploitation de la déchetterie.

4.2.1. L'exploitation de la déchetterie par la société SOVADEC

L'exploitation de la déchetterie a été confiée à la société SOVADEC par marché en date du 17 décembre 1992 pour une durée de sept années renouvelable au delà par tacite reconduction pour des périodes de trois ans. Sur la période contrôlée, ce marché a fait l'objet de 9 avenants portant essentiellement sur une augmentation du coût des prestations.

La rémunération de la SOVADEC comprend un terme fixe et un terme variable portant sur le coût du transport et celui du traitement des différents déchets.

L'examen de l'évolution de la tarification des prestations a permis de constater que la variation des tarifs de la partie proportionnelle de la rémunération est surtout due à des contraintes extérieures au contrat.

En effet, la formule de variation de prix n'a servi, a priori, qu'une seule fois en 1994. Les prix de la partie proportionnelle ont été adaptés en fonction des impératifs de traitement des déchets (évolution et mutations dans ce domaine), et aussi en fonction de l'évolution de taxes. La chambre observe que la collectivité n'a pas été en mesure de communiquer les documents justifiant de telles majorations.

Le tarif annuel a varié à la hausse d'une façon sensible (le point de départ est le tarif fixé le 23/02/1995, par avenant n° 2, c'est à dire après l'acquisition par la commune du broyeur à déchets verts) :

Pa00910

Avenant	Tarif F HT	Evolution F HT	Evolution %
N°2 du 23/02/95	350 410,00		
N°4 du 08/02/96	361 014,24	10 604,24	3,03
N°5 du 27/02/97	366 431,75	5 417,51	1,50
N°6 du 25/11/97	387 551,75	21 120,00	5,76
N°7 du 10/04/98	407 607,24	20 055,49	5,17
N°8 du 26/03/99	412 082,76	4 475,52	1,10
N°9 du 22/04/99	425 882,76	13 800,00	3,35
Evolution 95/99		75 472,76	21,54

Les augmentations des avenants n° 4, n° 5, n° 8 et, un mois après, de l'avenant n° 9 résultent,

selon les explications fournies par le maire, par l'évolution des filières de traitement.

En outre, la justification de la majoration de l'avenant n° 7 n'est pas très convaincante. Certes, la délibération du 2 avril 1998 autorisant la signature de l'avenant précise "l'adaptation par la société d'exploitation du système informatique implique une augmentation de la partie fixe du contrat". Or, cette adaptation du système informatique peut s'analyser comme faisant partie des travaux de renouvellement nécessaires au bon fonctionnement de l'exploitation à la charge de la société SOVADEC en application de l'article 6 du contrat de base "...les travaux de petits et gros entretiens et de renouvellement, nécessaires au bon fonctionnement des ouvrages en bon état de fonctionnement pendant toute la durée d'exécution du contrat, sont à la charge de la société....".

Enfin, les termes de l'avenant sont confus : "outre les révisions, l'adaptation des prix pour les apports de professionnels nécessitent une évolution du logiciel d'enregistrement des cartes magnétiques provoque une augmentation du terme fixe".

4. 2. 2. L'exploitation de la déchetterie par la SRCC

L'article 12 du marché conclu le 8 novembre 1999 prévoit que la rémunération de la société rhodanienne de collecte et compostage (SRCC) sera révisable deux fois par an, au 1er janvier et au 1er juillet, par application d'une formule strictement détaillée. Or, la rémunération de la société SRCC a été révisée le 1er juillet 2000 et le 1er janvier 2001 sans que la collectivité ne puisse produire le détail de ces révisions.

En outre, par avenant en date du 11 juillet 2000, la partie proportionnelle de la rémunération de l'exploitant a été modifiée de manière conséquente [augmentation du traitement des non valorisables (de 285 F (43,45 euros) à 340 F HT (51,83 euros) /T), augmentation du traitement des végétaux (75 F (11,43 euros) à 200 F HT (30,49) /T). Bien que précisant que cette augmentation se justifiait par "l'évolution constante du marché des déchets", l'avenant et la délibération l'autorisant n'apportent aucun détail ni aucune justification sur cette évolution. Dans l'hypothèse où la collectivité devait être effectivement contrainte de subir ces augmentations, elle aurait dû être en mesure de les expliquer de façon précise.

Enfin, l'avenant n° 1 aurait du tirer les conséquences de cette augmentation de la partie proportionnelle de la rémunération de l'exploitant pour l'intégrer dans le montant total du marché. En effet, la majoration de cette rémunération proportionnelle de l'exploitant a entraîné une augmentation du montant total réglé, avec un dépassement du montant initial du marché sur le prix hors taxe, même si la TVA ayant été revue à la baisse, le montant TTC n'a pas été dépassé. Il a fallu attendre la passation d'un avenant n° 2 en date du 12 juin 2001 pour que soit juridiquement régularisée cette augmentation de la partie proportionnelle de la rémunération de l'exploitant.

Le montant du marché passe ainsi de 934 228,050 F (142 422,15 euros) à 1 121 073,660 F HT (170 906,58 euros) soit une augmentation de 20 %.

Le président de la chambre,

Alain Pichon

[PAO20080201Ba.PDF](#)

[PAO20080201Bb.PDF](#)

[PAO20080201Bc.PDF](#)