

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

Marseille le, 05 mai 2004

Référence à rappeler :

Gref/IC n°1190

Lettre recommandée avec AR n°47037664

Monsieur le Maire,

Par courrier du 30 mars 2004, je vous ai adressé, ainsi qu'à votre prédécesseur pour la période le concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune d'Ollioules au cours des années 1995 à 2003, arrêté par la chambre lors de sa séance du 23 mars 2004.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous invitais à me transmettre votre réponse écrite dans un délai d'un mois suivant sa réception.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel a été jointe la réponse dans le délai précité. 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.

Monsieur Robert BENEVENTI

Maire

Hôtel de ville

83190 OLLIOULES

Le président,

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DE LA COMMUNE D'OLLIOULES

(Département du Var)

Années 1995 à 2003

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune d'Ollioules à partir de l'année 1995. Ce contrôle a été attribué à Mme Steck-Andrez, conseiller. Par lettre en date du 23 juin 2003, le président de la chambre en a informé M. Beneventi, maire en fonctions et M. Arnoux, son prédécesseur, par courrier du 29 août 2003. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 14 novembre 2003 entre M. Beneventi et le rapporteur, et le 19 novembre 2003 avec M. Arnoux.

Lors de sa séance du 4 décembre 2003, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Beneventi, et, pour les passages les concernant, à M. Arnoux et à la SEM Var aménagement. Seul M. Beneventi a répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté le 23 mars 2004 le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Leyat, président de section, M. Albrand, conseiller, et Mme Steck-Andrez, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 30 mars 2004 à M. Beneventi, maire en fonctions ainsi qu'au précédent ordonnateur pour la partie le concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leur réponse aux observations définitives.

La réponse de M. Beneventi, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le maire à l'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.

## INTRODUCTION

La commune d'Ollioules, située à l'intérieur des terres, à 8 kilomètres de Toulon, compte une population de 12 336 habitants. Elle a adhéré, depuis sa création en 2002, à la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée (TPM). Elle est membre de six syndicats, dont le syndicat intercommunal du transport et traitement des ordures ménagères (SITTOMAT) et le syndicat intercommunal de la région toulonnaise pour l'évacuation en mer des eaux usées (SIRTEMEU).

L'activité traditionnelle de la commune d'Ollioules, à dominante horticole, comprend la culture des fleurs et l'industrie des fleurs séchées. Depuis quelques années, la commune cherche aussi à développer le commerce des métiers d'art au centre ville.

M. Arnoux a été maire d'Ollioules jusqu'en avril 1998, M. Beneventi lui a succédé à compter du 11 mai 1998.

Dans le cadre de la précédente lettre d'observation émise en 1992 et portant sur la gestion des exercices 1985 à 1990, la Chambre avait souligné la nécessité pour la commune de maîtriser ses dépenses de fonctionnement afin d'éviter une dégradation de sa situation financière qui résulterait d'une baisse du taux d'autofinancement de ses investissements. A l'occasion du présent contrôle, il a donc été observé l'évolution de la situation financière de la commune sur la période la plus récente (chapitre 1). Le contrôle a aussi porté sur l'application de la procédure comptable des frais d'études (chapitre 2). Plusieurs opérations immobilières ont fait l'objet d'un examen particulier (chapitre 3). Enfin, la Chambre s'est intéressée à la délégation de service public pour la gestion du centre de loisirs sans hébergement (chapitre 4), la politique du personnel (chapitre 5), le dispositif "atelier-relais" (chapitre 6) et la gestion du patrimoine privé (chapitre 7).

## I-LA SITUATION FINANCIERE

### 1-1 L'évolution de l'épargne communale

Les données comptables (issues du compte administratif) figurant sur les tableaux joints en annexe ont été retraitées afin de ne retenir que le concept d'opérations courantes, c'est à dire les opérations qui ont un caractère récurrent. Ainsi, ont été exclues, outre les opérations d'ordre, les charges financières, les charges exceptionnelles et les intérêts des emprunts, de même que les

transferts de charges, les produits financiers et exceptionnels.

L'excédent brut de fonctionnement (produits de gestion - dépenses courantes) se maintient à un niveau élevé entre 1998 et 2001. Il progresse toujours en 2002, sous l'influence de la croissance des recettes, notamment fiscales, et de la diminution des dépenses consécutive au transfert de charges à la communauté d'agglomération. Le coefficient d'épargne de gestion (rapport de l'excédent brut de fonctionnement sur les produits de gestion) s'établit sur toute la période à un niveau très supérieur à la moyenne des villes de la strate (en 2002, 25 % pour la commune d'Ollioules, 17,5 % pour la moyenne nationale - pourcentages calculés à partir des données publiées sur le site Internet du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie-Minefi - <http://www.colloc.minefi.gouv.fr> rubrique finances locales).

Le produit des impôts et taxes augmente de 20,63 % sur la période sous l'effet principal de l'évolution des bases. Tous les taux sont inférieurs aux moyennes nationale et régionale. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (71,70 %) reste aussi très inférieur aux coefficients nationaux (87,36 %) et régionaux (99,86 %), en valeur 2001. Ces éléments démontrent que la commune d'Ollioules dispose d'une marge de manœuvre dans ses opérations courantes.

## 1-2 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement ou épargne brute, qui est constituée de la part des ressources de fonctionnement qui ne sont pas mobilisées par la couverture des charges d'exploitation et qui sont ainsi disponibles pour rembourser la dette et pour investir, se maintient à un niveau élevé sur toute la période, en raison du faible poids des intérêts de la dette.

La capacité d'autofinancement disponible de la commune ou épargne nette, qui révèle la capacité de la collectivité à rembourser sa dette sans recourir à des ressources exceptionnelles et à autofinancer ses investissements, bénéficie des conséquences positives de l'allègement du poids de la dette. Le taux d'autofinancement des équipements se situe, sur la période, à plus de 25 % en moyenne (en 2002, le taux d'autofinancement des équipements des communes de la strate, calculé à partir des données publiées sur le site Internet MINEFI, se situait à peine au-dessus de 6 %, alors qu'au titre de ce même exercice, il est de 32,65 % pour la ville d'Ollioules).

A l'avenir, la marge d'autofinancement de la collectivité devrait se réduire compte tenu de l'alourdissement prévisible des dépenses de fonctionnement lié, en particulier, à l'exploitation du nouveau gymnase.

## 1-3 L'endettement

L'encours de la dette n'a progressé que de 4,7 % sur la période, et a tendance à diminuer. Rapporté au nombre d'habitants, l'encours varie de 699 euros en 2000 à 696 euros en 2002, alors que la moyenne nationale des communes de la strate est de 910 euros en valeur 2002.

Grâce au niveau de l'épargne brute, la capacité de désendettement de la commune d'Ollioules est de l'ordre de 4 ans, la moyenne de la capacité de désendettement s'établissant à

8 ans pour les communes de la strate.

Il a été observé que la collectivité utilise un instrument financier qui présente les caractéristiques d'un prêt à long terme (20 ans), d'un montant de 10 MF (1,52 Millions d'euros) maximum comportant deux phases, une phase de mobilisation des fonds et une phase d'amortissement du capital, les remboursements reconstituant, à due concurrence, le droit de mobilisation des fonds. Cette procédure, tout à fait régulière, peut avoir pour inconvénient d'afficher au 31 décembre de l'exercice un endettement à long terme, alors qu'il s'agit en réalité d'un endettement à court terme. La collectivité mentionne en annexe du compte administratif le montant de la dette en capital à l'origine. Cependant, l'information sur la situation réelle de l'endettement est incomplète, dans la mesure où, contrairement aux recommandations de l'instruction n° 96-079-MO du 1er août 1996(1), le compte administratif ne retrace pas les mouvements financiers réalisés sur les comptes de la classe 5, correspondant aux tirages nouveaux et remboursements par anticipation, et ne mentionne pas non plus les dates et les montants de ces opérations. A partir de l'exercice 2004, les mouvements liés aux emprunts avec option de tirage devront être comptabilisés selon la nouvelle nomenclature fixée par un arrêté du 31 décembre 2003 (JO du 8 février 2004), qui prévoit la création de comptes permettant un meilleur suivi de ces opérations.

Par ailleurs, on constate sur la période 1999- 2001 l'émergence d'un fonds de roulement (2) en forte progression parallèlement à la souscription de nouveaux emprunts d'un montant élevé. Il apparaît donc qu'une partie au moins de ces emprunts est venue abonder le fonds de roulement au cours de cette période. Cette situation a nécessairement eu un coût pour la collectivité : alors que les ressources constitutives du fonds de roulement sont improductives, la commune a dû supporter des frais financiers sur les emprunts mobilisés, d'un niveau supérieur à l'inflation.

La Chambre souligne à ce propos que les emprunts avec option de tirage sur une ligne de trésorerie qui n'ont pas été remboursés au 31 décembre de l'exercice concourent à la formation du résultat. Il n'y a donc pas lieu, comme le prétend la collectivité, de diminuer le montant du fonds de roulement constaté au 31 décembre 2000 du montant de la mobilisation de l'emprunt intervenue au cours de ce même exercice. De même, la correction du fonds de roulement proposée par le maire pour 2001 n'a pas de justification objective : d'une part, le solde du compte 1644 " emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie " (compte de gestion 2001) s'élève à 1 219 592 euros et non pas à zéro ; pour 2002, le solde de ce compte est de 1 524 490 euros, et non pas de 304 898 euros, ce dernier montant correspondant à celui du tirage en cours d'année. Le caractère créditeur de ces soldes atteste que l'emprunt à court terme, pour le montant non remboursé au cours de l'année, a été consolidé au 31 décembre de l'exercice en emprunt à long terme, et, par conséquent, mobilisé comme ressource à long terme venant abonder le résultat.

Pa401301

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
nouveaux emprunts	18 302	394 350	1 531 551	1 535 306	1 073 837	67 458
fonds roulement N-1	702 458	372 838	5 823	787 981	926 158	44 706

Montants en euros

La mobilisation de nouveaux emprunts entre 1999 et 2001 semble être la conséquence d'estimations trop optimistes dans l'établissement du budget primitif. L'analyse des budgets primitifs sur cette période révèle une surévaluation des dépenses d'investissement : le taux de réalisation des dépenses par rapport aux prévisions était de 47,30 % en 1999, 60 % en 2000, 55 % en 2001 et 50,70 % en 2002.

Le maire justifie la levée de ces emprunts par le souci de la collectivité de ne pas perdre les opportunités de taux alors plus favorables. Il n'est cependant pas démontré que la stratégie de la collectivité ait été financièrement rentable en termes de comparaison du coût potentiel du fonds de roulement par rapport au gain effectif retiré sur les taux.

#### 1-4 L'investissement

La commune, qui dispose d'une épargne brute importante, autofinance largement ses dépenses d'équipements (la part des emprunts dans le total des recettes d'investissements représentait moins de 18 % en 2001 et tombe à 8,5 % en 2002). Son taux d'équipement (rapport des dépenses d'équipement sur les recettes de fonctionnement) est de 43,12 %, ce même taux se situe à 23,95 % pour la moyenne nationale et à 26,94 % au niveau régional (données 2002- site MINEFI).

En conclusion, il convient de souligner l'évolution favorable de la situation financière de la ville d'Ollioules, résultante d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'un endettement modéré. Cet effort de gestion n'a pas pénalisé l'investissement, la commune d'Ollioules bénéficiant d'un taux d'équipement très supérieur à la moyenne des communes comparables.

## II-L'APPLICATION DE LA PROCEDURE COMPTABLE DES FRAIS D'ETUDES

En application de l'instruction comptable M14, les frais d'études effectués par des tiers en vue de la réalisation d'investissements sont imputés directement au compte 2031 "frais d'études". Les frais d'études enregistrés à ce compte sont virés au compte 23 "immobilisations en cours", lors du lancement des travaux. Si les études ne sont pas suivies de réalisation, les frais correspondant sont amortis sur une période qui ne peut dépasser cinq ans. Ils font l'objet d'une inscription au compte 28031.

La Chambre a constaté que, sur toute la période de contrôle, la ville n'avait réimputé aucun frais d'études en immobilisation, comme l'atteste l'absence d'inscription d'opérations budgétaires au crédit du compte 2031. Ainsi, alors que ce compte devrait être apuré et ne présenter que des sommes résiduelles, en fin d'exercice 2002 son solde débiteur s'élève à 674 230 euros. Ce solde a augmenté entre 1996 et 2002 de 295 651 euros.

Le non respect de la procédure comptable a entraîné la perte, sur les frais d'études suivis de travaux, du bénéfice du droit ouvert au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). En effet, l'absence de transfert des frais d'études au poste des immobilisations réduit d'autant l'assiette déclarative des travaux éligibles au fonds de compensation de la TVA. Compte tenu du niveau du solde actuel du compte 2031, il est vraisemblable que le manque à gagner au titre des reversements du FCTVA, qui représentent environ 16 % des dépenses éligibles, est élevé (selon une première estimation des services de la ville la perte serait au minimum de 22 900 euros, pour la seule période 1999-2002 au cours de laquelle l'amortissement-effectué à tort - n'est pas encore achevé).

La Chambre prend acte de l'engagement de la collectivité de régulariser les écritures et de son intention de récupérer un produit de TVA, étant souligné que, pour des raisons pratiques et compte tenu de la règle fiscale de la prescription quadriennale, la régularisation ne portera que sur les montants non encore amortis des frais d'études comptabilisés à partir de 1999.

### III-LES PRINCIPALES OPERATIONS IMMOBILIERES

La Chambre a examiné plusieurs opérations immobilières d'importance menées par la ville d'Ollioules. Deux observations générales se dégagent : la tendance des services communaux à sous-estimer le coût réel des travaux, ce qui a été à l'origine d'appels d'offres infructueux et, par voie de conséquence, de retards dans l'exécution des travaux ; la Chambre a aussi relevé des cas d'insuffisance de définition des besoins, ayant généré des surcoûts par rapport aux estimations initiales. La Chambre tient à préciser, toutefois, que compte tenu de la complexité inhérente, en particulier, à toute opération de réhabilitation de bâtiments anciens, et du nombre de marchés passés par la commune d'Ollioules, les observations qui suivent doivent être relativisées quant à leur gravité.

#### 3-1 L'opération de réhabilitation d'un bâtiment pour la création d'un centre de loisirs sans hébergement

La commune d'Ollioules a acquis en 1994 une bastide dans le quartier du camp Cébier afin d'y effectuer les travaux nécessaires à sa transformation en un centre aéré d'une capacité d'accueil de 200 enfants. Le montant prévisionnel de l'opération avait été évalué à 4,2 MF (0,64 Millions d'euros) TTC, dont un coût affecté aux travaux de 2,9 MF (0,44 Millions d'euros) HT.

Plusieurs marchés ont été passés pour la réalisation de cette opération :

un marché de maîtrise d'ouvrage pour l'étude du projet et le contrôle des travaux ;

un marché de contrôle technique ;

un marché de coordination ;

un marché d'hygiène et de sécurité ;

un marché de travaux divisé en 11 lots.

1- Le marché de maîtrise d'ouvrage a été passé le 15 juillet 1999 après mise en concurrence limitée aux compétences, références et moyens avec un groupement de cinq cocontractants pour un prix forfaitaire de 400 102,56 F (60 995,24 euros) TTC, révisable.

L'opération de réhabilitation devait débuter en juillet 1999, et s'achever en septembre 2000. En fait, les travaux de gros oeuvre n'ont démarré qu'en avril 2000, l'opération ayant été terminée en juin 2001, soit un retard de près d'un an par rapport aux prévisions. Le retard des travaux a été imputable aux lenteurs de la procédure d'appel à la concurrence qui avait été menée avec l'assistance du maître d'ouvrage. Cependant, la commune n'a pas appliqué de pénalités de retard au maître d'ouvrage, comme elle en avait la possibilité en application de l'article 7-1 du cahier des clauses administratives particulières du marché de maîtrise d'ouvrage. La collectivité estime que la maîtrise d'ouvrage ne peut être tenue pour responsable des retards de procédure qui seraient, dus selon elle, à l'obligation à laquelle cette dernière a été tenue de relancer à deux reprises l'avis d'appel à la concurrence pour le marché de travaux en raison du caractère infructueux des offres. La Chambre remarque que dans le cas des quatre lots sur les cinq qui n'avaient pu être attribués, le premier appel d'offres avait été déclaré infructueux en raison de la sous - estimation des prix par la maîtrise d'ouvrage.

Une révision du prix du marché de maîtrise d'ouvrage de l'ordre de 4,3 % est intervenue en octobre 2001. Le montant total du marché s'est élevé, en définitive, à 418 813 F

(63 847,63 euros) TTC.

2- La mission OPC (ordonnancement, pilotage, coordination) : elle a été confiée à un bureau spécialisé, déjà membre du groupement de maîtrise d'ouvrage, pour un montant forfaitaire de 63 148,80 F (9626,97 euros) TTC. Ce montant a été calculé sur la base d'un pourcentage de 1,6 % appliqué au montant prévisionnel des travaux. Les propositions d'honoraires des trois candidats, datées du 17 mai 2000, font, d'emblée, référence à un prix prévisionnel de 3,3 MF (0,50 Millions d'euros) HT, calé sur l'hypothèse haute du prix des travaux envisagée par la délibération du 7 février 2000,

3 MF (0,46 Millions d'euros) HT, assortie d'une variation de 10 % en plus ou en moins. Cet exemple reflète aussi la tendance de la collectivité à fixer une estimation de base très serrée, en décalage par rapport à la réalité des prix.

### 3- Le marché de travaux

Le marché est composé de 11 lots, dont 7 ont été attribués par la commission d'appel d'offres du 20 mars 2000. Les lots déclarés infructueux ont fait l'objet d'une nouvelle procédure d'appel d'offres, l'estimation du coût global des travaux étant portée de 2,9 MF (0,44 K euros) à

3,1 MF (0,47 Millions d'euros) HT.

Les travaux ont bien été exécutés dans le délai prévu. Toutefois, si les tranches optionnelles ont été abandonnées pour la plupart des lots, le montant total des travaux hors révisions de prix s'élève à plus de 3,9 MF (0,59 Millions d'euros) HT, ce qui représente un écart de plus de 30 % par rapport au coût estimé lors de l'ouverture de la première procédure d'appel d'offres.

#### 3-2 La réhabilitation de l'ancien hôtel Carbonnel

Par délibération du 28 juin 1999, et après une étude de faisabilité, la commune d'Ollioules a décidé de confier à la SEM Var Aménagement Développement une mission de maîtrise d'ouvrage en vue de la réhabilitation de l'immeuble Carbonnel, acquis aux enchères publiques en novembre 1995. Le projet de réhabilitation prévoyait au rez-de-chaussée une salle des cérémonies et des séances, une salle d'exposition et de manifestations, quelques locaux annexes, au 1er et 2ème étage des bureaux pour l'accueil des services municipaux. L'aménagement intérieur des 1er et 2ème étages faisait l'objet de deux options : l'option n° 1 qui comprenait la réalisation des études de l'aménagement intérieur jusqu'au projet, l'option n° 2 qui englobait la réalisation des études et des travaux de l'aménagement intérieur des étages. Le coût de la solution de base était évalué à

11,2 MF (1,71 Millions d'euros) TTC, l'option n°1 était estimée à 11,34 MF (1,73 Millions d'euros) TTC, l'option n° 2 à

14 MF (2,13 Millions d'euros) TTC.

A la suite des différentes études menées par le maître d'oeuvre, la commune a retenu, par délibération du 19 novembre 2001, l'option n°2 qui présentait selon elle de multiples avantages en terme de fonctionnalité et de moindre coût budgétaire, en raison de la réalisation de l'opération en une seule tranche. Le bilan prévisionnel du coût de l'ouvrage a été estimé à 18 MF (2,74 Millions d'euros) TTC. La délibération du 19 novembre 2001 qui approuve ce nouveau montant n'explique pas les raisons de l'écart de 4 MF (0,61 Millions d'euros) par rapport à l'estimation initiale 14 MF (2,13 Millions d'euros). Aux termes de l'avant projet définitif du maître d'oeuvre adopté un mois plus tard, par délibération du 21 décembre 2001, le coût prévisionnel des travaux pour les tranches

fermes et conditionnelles 1 et 2 est passé de 9 700 000 MF (1 478 755,47 Millions d'euros) à 13 408 356 MF (2 044 090,69 Millions d'euros) TTC, soit une hausse de 38 % par rapport à l'estimation première, sans que ni le rapport de présentation au conseil municipal ni la délibération ne précisent les motifs qui ont conduit à cette nouvelle estimation. Le forfait définitif de rémunération du maître d'oeuvre, fixé à 1 424 627,82 MF (217 183,11 Millions d'euros) TTC augmente à cette occasion de 17,5 %.

Par ailleurs, après le démarrage des travaux du lot n° 1 "gros oeuvre" différents aléas et imprévus techniques ont affecté leur déroulement : en particulier, il est apparu nécessaire de réaliser des travaux de confortement des murs existants compte tenu d'un état fortement dégradé (mélange de terre humide et de pierre sans liant) et de changer de mode de fondation (les fouilles ont révélé la présence de moellons de pierres assemblées avec de la terre). Ces travaux, qui n'avaient pas été prévus au stade des études préliminaires, ont retardé la réalisation de deux mois et ont entraîné un surcoût de 7 095,27 euros.

### 3-3 La construction d'un gymnase

Aux termes d'une convention en date du 30 juin 1997 conclue avec le conseil général du Var, la commune d'Ollioules s'était engagée à construire un gymnase sur le terrain Pastoret. En contrepartie, le conseil général devait démolir le gymnase existant, rétrocéder à la commune le terrain d'assiette et lui verser une subvention égale à 50 % du montant final HT de l'opération. La maîtrise d'ouvrage a été confiée par délibération du 2 mars 1998, à la SEM Var Aménagement Développement.

S'agissant de l'évaluation des besoins, on constate des lacunes dans la préparation de cette phase qui ont nécessité la conclusion d'un avenant en octobre 1998, quelques mois seulement après la signature de la convention de mandat. L'article 14 de la convention de mandat fixait l'évaluation du coût total provisoire d'un gymnase sans tribune à 12 600 000 F (1 920 857,62 euros) TTC et d'un gymnase avec tribunes à 14 660 000 F (2 234 902,59 Millions d'euros) TTC. Ces estimations avaient été réalisées sur la base de projets de 1239 m<sup>2</sup> et 1466 m<sup>2</sup>. Or, à la suite de visites d'équipements analogues et de réunions de concertation avec les futurs utilisateurs intervenus postérieurement, il est apparu nécessaire de porter les surfaces respectivement à 1379 m<sup>2</sup> et 1743 m<sup>2</sup>, et l'enveloppe financière à 13 696 000 F (2 087 941,74 Millions d'euros) TTC et 16 556 000 F (2 523 945,93 Millions d'euros) TTC pour l'un et l'autre projet. Afin de permettre une estimation correcte des besoins dès la signature de la convention de mandat, les visites de sites ainsi que les réunions de concertation auraient dû précéder la signature de cette convention.

Les désordres ayant affecté la charpente en janvier 2001 et qui ont considérablement retardé le cours des travaux, sont également indirectement liés à une insuffisance dans la préparation de l'opération et, en particulier, à une sous-estimation du coût réel des travaux. L'expert désigné par le tribunal administratif de Nice sur requête de la commune avait constaté que, si les malfaçons résultaient d'anomalies imputables à l'entreprise qui n'avait pas réalisé les travaux dans les règles

de l'art, d'autres causes étaient réunies en l'espèce : conception insuffisante, manque de fermeté de la maîtrise d'ouvrage au sens large, et recherche d'économies excessives ne permettant pas des prestations satisfaisantes. Même si les responsabilités sur l'origine des désordres sont partagées entre tous les intervenants à la construction, les conditions de construction du gymnase restent critiquables.

Cette recherche systématique d'économies n'a d'ailleurs pas empêché un dépassement du budget prévisionnel. Alors que les travaux de construction du gymnase - option tribunes - devaient être achevés en août 2000, le choix des attributaires des lots n'a pu être fait qu'en février 2000. A la première consultation, il a été constaté un dépassement des offres de 16,5 % par rapport au budget initial, nécessitant une deuxième consultation. Le résultat laissait encore apparaître un dépassement de 5,35 %, portant l'estimation du montant total de l'opération à 17,2 MF (2,62 Millions d'euros) TTC.

Le litige né des désordres à la charpente s'est conclu par une transaction amiable. En contrepartie de la réparation rapide de l'ouvrage (la réception des travaux de la charpente a été effectuée le 30 avril 2003), la commune a renoncé à l'application des pénalités de retard à l'encontre de l'entreprise ainsi qu'à l'indemnisation du préjudice subi du fait du retard de la livraison de l'ouvrage. Le montant des travaux de remise en état de la charpente majoré des coûts annexes (honoraires, frais d'expertise, révision de prix...) s'est élevé à 2 216 159,88 F. Hormis ces frais, le coût total de l'opération, qui n'est pas encore définitivement arrêté, se montait au 31 décembre 2002 à 17,347 MF (2,64 euros). Le dépassement, par rapport aux prévisions initiales de la commune, s'élève au minimum à 2,687 MF (0,41 euros). Au plan économique global, cette opération mal surveillée s'est avérée très onéreuse.

Enfin, en application de l'article 18 de la convention de mandat, la SEM devait fournir à la collectivité un compte rendu financier annuel et, en cas de dépassement de l'enveloppe prévisionnelle, en expliquer les causes. Le seul document produit à la Chambre, sans en-tête de la SEM et intitulé " note d'explication du dépassement de l'enveloppe financière " ne saurait tenir lieu de bilan financier. La collectivité reconnaît en outre que cette notice n'était pas très explicite. La Chambre invite la commune à veiller au respect des obligations mises à la charge de son mandataire.

#### 3-4 La réhabilitation de l'immeuble Delamarre

Par délibération du 12 février 1996, la commune d'Ollioules a lancé une procédure de marché négocié pour la maîtrise d'ouvrage concernant la réhabilitation de l'immeuble Delamarre, estimant alors l'opération à 1 MF (0,15 euros) TTC, honoraires d'architecte compris. Or, lors de la remise des offres des architectes, il est apparu que toutes les estimations avoisinaient 2,5 MF

(0,38 euros) TTC.

La redistribution de cet immeuble devait permettre d'accueillir l'office du tourisme, un bureau de police nationale, et d'aménager des salles pour activités culturelles. Certains besoins, facilement identifiables, comme la création de salles de rangements pour les associations ou de salles destinées aux activités culturelles futures, n'ayant pas été pris en compte au stade de la première consultation, la commune a décidé, le 3 novembre 1997, de résilier le marché de maîtrise d'ouvrage et de recourir à une nouvelle consultation. Cette résiliation, qui aurait pu être évitée si la phase d'évaluation des besoins avait été suffisamment approfondie, a entraîné le versement des honoraires dus à l'architecte pour l'avant projet sommaire 31 638 F (4 823,18 euros) et d'une indemnité de résiliation 8 500 F (1 295,82 euros).

A l'issue de la nouvelle consultation, le marché de maîtrise d'ouvrage a été attribué au même architecte dont la proposition était la moins disante. Alors que le montant prévisionnel des travaux n'avait pas été modifié malgré la prise en compte de nouveaux besoins, ce montant passe de 2,5 MF à 3,1 MF à la suite de l'avant projet définitif de l'architecte. L'augmentation de l'estimation est justifiée par la qualité de la structure et des matériaux de l'ouvrage existant et des résultats des sondages faits sur celle-ci qui ont entraîné notamment la création de poteaux de renforcement, le renforcement des linteaux des ouvertures et la prise en compte dans la mise en oeuvre des matériaux de la réglementation sur l'amiante. Le marché de travaux sera en fait attribué à l'entreprise la moins disante pour un montant de 3 404 509F (519 014,05 euros) TTC, dépassant de près de 10 % l'estimation figurant dans l'appel d'offres. Une fois les travaux lancés, le conseil municipal autorise par délibération du 17 mai 1999 une augmentation du montant du marché qui s'élève désormais à 3 522 932 F (537 067,52 euros) TTC, consécutive à l'impossibilité de conserver au cours de la démolition des éléments de structure. Le coût final des travaux dépasse de 2,5 MF (0,37 euros) l'estimation initiale des services communaux. Un écart aussi important, s'il est justifié par la nature des travaux qui étaient nécessaires, est révélateur des difficultés de la collectivité à maîtriser le coût d'une opération de réhabilitation.

L'appel d'offres relatif aux travaux prévoyait une date impérative de livraison de l'office du tourisme le 19 avril 1999. En fait, les travaux, d'une durée prévue de 7 mois, n'ont débuté que le 14 décembre 1998. L'office du tourisme a été livré le 16 septembre 1999, cependant aucune pénalité de retard n'a été appliquée.

### 3-5 La réhabilitation du site de Chateauvallon

Le site de Chateauvallon, propriété de la commune d'Ollioules, était administré jusqu'à sa dissolution en 1998 par un syndicat intercommunal. A la demande des pouvoirs publics, la ville a été sollicitée pour mener une opération de réhabilitation du site en trois volets : la réalisation de travaux urgents de mise en conformité, d'une étude de définition pour établir un programme pluriannuel de travaux, la réalisation des travaux issus de cette étude. A la suite du transfert à la Communauté d'agglomération "Toulon Provence Méditerranée" de la compétence culture, la responsabilité de la finalisation de l'opération de réhabilitation du pôle Chateauvallon est désormais du ressort de l'établissement public. La commune n'a assuré que le portage des deux

premiers volets de l'opération, qui n'a donc pas eu d'impact financier pour le budget communal. Les frais engagés ont été en effet couverts par une participation financière du conseil général et le remboursement par TPM des dépenses qu'elle a supportées jusqu'au transfert du site à la communauté d'agglomération.

- l'étude de définition : le 28 février 1998, la ville d'Ollioules décide de faire réaliser une étude de définition pour l'aménagement du site de Chateaufallon, estimée à 250 000 F

(38 112,25 euros) TTC, dans le cadre d'une procédure de marché négocié. Cette estimation n'était pas réaliste puisque l'offre de l'entreprise la moins disante s'est révélée, en fait, très supérieure. Devant la nécessité d'augmenter l'enveloppe financière, fixée en définitive à 500 000 F (76 224,51 euros), la collectivité a été contrainte de relancer, trois mois plus tard, une nouvelle procédure de marché négocié, autorisée par délibération du 18 mai 2000.

Le marché relatif à l'étude de définition, signé le 29 novembre 2000, comprenait une tranche ferme concernant le réaménagement des deux théâtres et une tranche conditionnelle concernant le bâtiment d'accueil. Or la réhabilitation du bâtiment d'accueil, qui a débuté en août 2000, a été entièrement réalisée avant l'achèvement de l'étude de définition. L'exécution de cette partie du programme de rénovation a manqué de cohérence, ce qui est d'autant plus critiquable que l'étude de définition portait sur le réaménagement de l'ensemble du site. La ville fait valoir que le bâtiment d'accueil a été sorti du programme de réhabilitation en raison du caractère urgent des travaux de mise aux normes qui s'imposaient.

- le marché de travaux du bâtiment d'accueil : Estimés à 1 MF (0,15 euros) par la délibération du 28 février 2000, les travaux de réhabilitation du bâtiment d'accueil ont coûté 1 430 531 (218 083,05 euros). Cet écart traduit une nouvelle fois la difficulté de la collectivité à déterminer une estimation réaliste du coût des travaux. Corrélativement, le dépassement du coût estimé des travaux a eu, dans la même proportion, des effets à la hausse sur la rémunération de l'architecte et celle de l'entreprise de contrôle technique.

S'agissant de ces quatre opérations de réhabilitation, le maire affirme, sans le démontrer, que le prix de revient des travaux reste très favorable au regard de la qualité de la construction. Il n'est toutefois pas possible de souscrire à cette assertion faute d'éléments sérieux de comparaison.

#### IV- LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC POUR LA GESTION DU CENTRE DE LOISIRS SANS HEBERGEMENT "LEÏ PLATANO"

Cette délégation de service public est la première délégation, et la seule, conclue à ce jour par la ville d'Ollioules.

La commune d'Ollioules a décidé, par délibération du 24 janvier 2003, d'affermier son centre de loisirs sans hébergement "Leï Platano". Elle a lancé, le 3 avril 2003, un avis d'appel à candidature

selon la procédure simplifiée prévue par l'article L. 1411-12 du code général des collectivités territoriales, à la suite duquel un seul candidat a déposé un dossier.

La procédure de publicité simplifiée est notamment applicable, lorsque le montant des sommes dues au délégataire pour toute la durée de la convention n'excède pas 106 000 euros ou que la convention couvre une durée non supérieure à trois ans et porte sur un montant n'excédant pas 68 000 euros par an. Dans ce cas, il est satisfait à l'exigence de publicité de l'avis d'appel à candidature par une seule insertion, soit dans une publication habilitée à recevoir des annonces légales, soit par une insertion dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné.

Aux termes du contrat d'affermage, la rémunération du fermier, constituée par les redevances perçues auprès des usagers, correspond au prix de journée incluant les activités et les repas. Selon le budget estimatif établi par l'organisme candidat, le tarif journalier par enfants est de 20,28 euros. Sur la base d'une estimation de la fréquentation annuelle calculée en fonction du nombre de journées/enfants (9 990), la rémunération du fermier est de l'ordre de 202 597 euros par an.

Le montant estimé de la rémunération du fermier excédant les plafonds fixés par l'article

L. 1411-12 du code général des collectivités territoriales, la commune ne pouvait retenir le mode de publicité simplifié. Il est à noter que ni la délibération du 24 janvier 2003, ni les rapports de présentation n'explicitent le choix du recours à la procédure simplifiée.

Par ailleurs, la Chambre appelle l'attention de la collectivité sur l'absence de justification des valeurs retenues pour le chiffrage de chaque poste de dépenses du budget estimatif qui pourraient figurer dans un document annexe (notamment, la base de référence des rémunérations des adjoints et animateurs, ou la base de calcul des frais pédagogiques et administratifs).

La cohérence entre la redevance perçue sur les usagers (article 16), la participation financière de la collectivité (article 17) et les tarifs appliqués aux usagers (article 19) n'apparaissent pas clairement. Aussi, le contrat mériterait-il d'être plus explicite sur les différents éléments du prix de journée qui est composé d'une participation de la ville, d'une part à la charge des usagers, et d'un solde supporté par la caisse d'allocations familiales.

## V- LE PERSONNEL

Entre 1997 et 2000, les dépenses de personnel sont passées de 3,59 Millions d'euros à 4,50 Millions d'euros, soit une progression de + 25,35 %. En 2001 et 2002, on constate une légère régression (respectivement 4,17 Millions d'euros et 4,18 Millions d'euros). En 2002, la part des dépenses de personnel dans le total des dépenses réelles de fonctionnement (50,64 %) reste supérieure à la moyenne nationale (50,33 %) et à la moyenne régionale (48,39 %).

## 5-1 La structure des effectifs

La structure des effectifs de la commune d'Ollioules se caractérise par la faiblesse du taux d'encadrement : en 2003, la commune emploie deux agents de catégorie A appartenant à la filière administrative et un ingénieur au titre de la filière technique. Le pourcentage d'agents de catégorie A dans le total des effectifs est de 1,4 %, contre 3,8 % pour la moyenne nationale des communes de la strate et 5,3 % en moyenne pour les communes du Var (source DGCL).

La répartition des autres catégories est la suivante :

catégorie B : 4,3 % (11,3 % pour la moyenne nationale, 11,1 % pour la moyenne départementale)

catégorie C : 64,2 % (87,4 pour la moyenne nationale, 80,4 pour la moyenne départementale)

autres (emplois aidés et saisonniers) : 30,1 %

Il convient également de souligner la prédominance de la filière technique (75 agents en 2003 sur 130 fonctionnaires (57,7 % de l'effectif des fonctionnaires, contre 53,7 % au niveau national).

## 5-2 Les agents non titulaires

En 2003, le nombre de non titulaires s'élève à 79, en 1999 il atteignait la centaine. Les non titulaires représentent 37,8 % de l'effectif total (ce chiffre reste en deçà de la moyenne nationale, 44 %). Les emplois aidés sont les plus nombreux (45,6 % des non titulaires).

Le recours habituel à des agents non titulaires, qui n'est pas spécifique à la commune d'Ollioules, va à l'encontre du principe général posé par l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 selon lequel les emplois permanents sont occupés par des fonctionnaires. Le maire d'Ollioules justifie le recours à des agents non titulaires par un objectif d'ordre social, dans une commune où le taux de chômage, comme dans le reste de la région, reste élevé. L'aspect financier et la souplesse d'utilisation de cette ressource ne sont pas non plus étrangers au choix de la collectivité de disposer d'un volant d'agents non titulaires. Le recours à ces agents lui permet de préparer le remplacement des fonctionnaires arrivés en fin de carrière, sans rupture dans la continuité du service, et dans des conditions financières raisonnables. Dès que cela est juridiquement possible, la commune s'efforce d'intégrer dans ses cadres une partie de ces non titulaires : (26 agents recrutés sur des contrats aidés ont été intégrés depuis 1994).

## 5-3 L'absentéisme

La ville d'Ollioules a défini une politique de lutte contre l'absentéisme. Le taux d'absentéisme de son personnel se situe dans la moyenne haute des villes de même strate : 8,61 % contre 7,92 %.

Cependant, les caractéristiques de l'absentéisme à la ville d'Ollioules, résumées dans le tableau ci-après, diffèrent de la moyenne sur les points suivants : la proportion d'agents absents est nettement plus faible, mais la durée moyenne d'arrêt est très supérieure, de même que le nombre de jours d'arrêt moyen par agent employé ; la fréquence d'arrêt par agent absent se situe à nouveau dans la moyenne.

Pa401302

	Ville d'Ollioules	Moyenne nationale (1)
Durée moyenne d'arrêt (en jours)	29,98	19,7
Proportion d'agents absents	45,60 %	63,1
Taux d'absentéisme théorique	8,61 %	7,92
Nombre de jour d'arrêt moyen par agent employé	31,42	25
Fréquence d'arrêt (en arrêts par agent absent)	2,30	2,01

<sup>1</sup> source Dexia Sofcap  
publication « enjeux statistiques » n°1-2001

Le coût moyen annuel de l'absentéisme par agent absent est de l'ordre de 2 782 euros et le coût salarial des indemnités journalières de 158 575 euros environ (en 2001, ce coût représentait 1,8 % des dépenses de fonctionnement). Une étude réalisée par l'assureur du risque maladie de la ville d'Ollioules évalue le taux d'absentéisme compressible à 3,88 %. Plusieurs mesures fondées sur la dissuasion ont été adoptées pour améliorer le taux de présence au travail: un système d'intéressement de la prime de fin d'année liée à la présence, le contrôle médical des absences en partenariat avec l'assureur, la prévention des risques d'accidents du travail par des actions de formation et d'information du personnel. La ville cherche aussi à motiver son personnel par la responsabilisation de ses agents : l'organisation des services est déconcentrée en unités spécialisées ce qui permet à des agents de catégorie B ou même C d'avoir la responsabilité d'un secteur.

## VI- LE DISPOSITIF ATELIER-RELAIS

La commune d'Ollioules a mis des ateliers à disposition d'artisans dans le cadre de sa politique de rénovation du centre ville. Inspiré du cadre prévu par le décret n° 98-572 du 7 juillet 1998 alors en vigueur, le dispositif comprend une convention de 23 mois, conclue avec l'occupant, qui prévoit une progressivité dans la montée en charge du loyer : l'artisan acquitte pendant les six premiers mois 25 % du loyer ; cette part monte à 50 % du 7ème au 12ème mois, à 75 % du 13ème au 18ème mois, l'occupant devant acquitter la totalité de l'indemnité du 19ème au 23ème mois. Par délibération du 30 juin 1997, la collectivité a décidé de plafonner l'indemnité due par l'occupant à 75 % du montant du loyer afin d'accroître ses chances d'intégration dans la vie locale.

L'opération qui avait débuté avec 3 artisans, compte aujourd'hui 16 ateliers mis à disposition par la commune. Le taux de rotation des occupants est important : 37,5 % des artisans bénéficiant

actuellement de l'aide de la commune sont des primo-occupants, 31,25 % seulement sont titulaires d'une deuxième convention, 2 artisans sur 16 exercent encore aux termes d'une

3ème et 5ème convention. Les impayés sont fréquents : au 30 septembre 2003, 9 artisans étaient redevables de retards de loyers. La commune a adopté une position ferme qui consiste à limiter la durée de la nouvelle convention à 6 mois ou même à ne pas renouveler la convention si l'artisan ne satisfait pas à l'obligation de paiement des loyers. Cette position, conforme aux termes des conventions, n'est sans doute pas étrangère au niveau du taux de rotation des occupants.

Le dispositif de l'atelier relais a pour but d'aider les entreprises à conforter leur situation et leur permettre d'aborder plus facilement le marché concurrentiel de l'immobilier. Il n'a pas été possible d'évaluer l'efficacité du dispositif, faute pour la Chambre de disposer d'un bilan réalisé par la commune. Les résultats apparaissent mitigés, l'ancrage sur le long terme des artisans dans la commune étant difficile.

## VII- LA GESTION DU PATRIMOINE PRIVE

La commune d'Ollioules, conformément aux prescriptions réglementaires, tient un inventaire général de ses biens meubles et immeubles, mais n'a pas procédé à un recensement particulier des seuls biens appartenant au domaine privé. Elle ne dispose pas non plus d'une évaluation de ces biens à leur valeur vénale.

La collectivité ne constitue pas de provisions pour grosses réparations et entretien, alors que l'intérêt de ces provisions est de permettre une programmation pluriannuelle des travaux. Elle compte, en cas de nécessité, sur les marges de manœuvres que lui procure l'autofinancement de la section d'investissement ainsi que sur le poste de dépenses imprévues inscrit chaque année au budget. La faible importance de ce poste (28 440 euros en fonctionnement et 29 607 euros en investissement au titre de 2002) ne saurait suppléer l'absence de provisions.

La ville a pour objectif de redynamiser le centre ville et de préserver son patrimoine architectural. Les principales actions menées sont les suivantes : par la mise en œuvre du droit de préemption, l'acquisition de locaux au centre ville destinés à l'accueil de métiers d'art, de bâtiments présentant un intérêt historique en vue de leur réhabilitation, d'un terrain pour la réalisation de jardins familiaux, la construction de logements sociaux.

La ville ne recherche pas la rentabilité financière systématique. Cependant, les loyers représentent une recette non négligeable de son budget, 247 000 euros en 2003, soit 1,8 % des ressources. Elle agit efficacement à l'encontre des mauvais payeurs, comme l'atteste le caractère limité des créances restant à recouvrer, et le suivi régulier par le comptable des procédures de recouvrement.

Le président de section

Alain LEYAT

Le président de la chambre

Alain PICHON

(1) direction générale de la comptabilité publique du ministère des finances

(2) excédent cumulé de l'ensemble des ressources mobilisées au 31 décembre de l'exercice

Réponse de l'ordonnateur :

[PAO05050401.pdf](#)