

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille le 17 janvier 2006

Référence à rappeler :

Gref/SR n° :196

Recommandé avec AR n° :703444515Fr

(sous double enveloppe)

Monsieur le Maire,

Par lettre du 15 novembre 2005, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune d'Isola.

Aux termes des articles L. 241-11 et R. 241-17 du code des juridictions financières, vous disposiez du délai d'un mois à compter de sa réception pour adresser au greffe de la chambre une réponse écrite à ces observations définitives.

A l'issue de ce délai d'un mois, aucune réponse de votre part n'est parvenue au greffe. Je vous notifie le rapport d'observations définitives retenu par la chambre.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 cité ci-dessus, il vous appartient de transmettre ce rapport à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion du conseil municipal ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations aura été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet

1978.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives est transmis au préfet et au trésorier-payeur général des Alpes Maritimes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président

Bertrand SCHWERER

Monsieur Jean-Yves RAMI

Maire de la commune d'Isola 2000

Hôtel de Ville

06420 ISOLA

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Deuxième section

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE D'ISOLA 2000

(Alpes Maritimes)

Années 1998 à 2003

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune d'Isola à partir de

l'année 1998 qui a été confié initialement à M. Reynaud., premier conseiller. Par lettre en date du 28 juillet 2004, le président de la chambre en a informé M. Jean-Yves Rami., maire. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 13 mai 2005 entre M. Jean-Yves Rami et M. Pierre Rocca, président de la deuxième section.

Lors de sa séance du 19 mai 2005, la chambre, deuxième section, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1998 à 2003. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Jean-Yves Rami. Ce dernier a répondu par lettre du 12 août 2005, enregistrée au greffe de la chambre le 22 août. M. Jean-Yves Rami n'a pas demandé à être entendu par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, 2ème section, a arrêté, le 12 octobre 2005 le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Rocca, président, M. Bizeul, conseiller, et M. Bahuaud, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 15 novembre 2005 au maire en fonctions. Il disposait d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

La chambre n'a reçu aucune réponse dans le délai légal d'un mois.

Ce rapport est communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

La situation financière de la commune (budget principal).

Les observations qui suivent portent uniquement sur le budget principal, les budgets annexes n'ayant pas, en raison de leur volume, d'influence notable sur les résultats globaux.

Les résultats de fonctionnement de la commune d'Isola sont toujours positifs au cours de la période 1998-2003 mais varient parfois sensiblement dans leur montant. Ainsi en 2000, le résultat diminue par rapport à l'exercice 1999 (0,27 millions d'euros en 2000 - 0,70 millions d'euros en 1999) alors qu'en 2001 on constate une nette amélioration grâce à des produits exceptionnels et une nouvelle dégradation en 2002 (0,27 millions d'euros) et en 2003 (0,29 millions d'euros).

En ce qui concerne plus particulièrement la capacité d'autofinancement, les recettes de fonctionnement du budget principal diminuent de 4 % entre 1998 (3,77 millions d'euros) et 2003 (3,63 millions d'euros) alors que dans le même temps, les dépenses augmentent d'environ 2%.

(3,26 millions d'euros en 1998 - 3,34 millions d'euros en 2003). Cet effet de ciseaux entraîne un affaissement de la capacité d'autofinancement. La capacité d'autofinancement brut, qui s'élevait à 0,66 millions d'euros en 1998, n'était plus que de 0,34 millions d'euros en 2003.

La capacité d'autofinancement ne couvre pas le remboursement de la dette en capital en 2000

(- 0,14 millions d'euros), en 2002 (- 0,35 millions d'euros) et en 2003 (-0,24 millions d'euros).

Durant ces exercices la collectivité a dû puiser sur ses ressources propres d'investissement pour compléter le financement du remboursement du capital de la dette et, par voie de conséquence, a dû, soit prélever sur son fonds de roulement (en 2000 notamment), soit souscrire de nouveaux emprunts (en 2002 et 2003) pour financer ses autres dépenses d'équipement.

Pendant la même période, les recettes de fonctionnement ont mécaniquement diminué en raison de l'adhésion de la commune d'Isola à la communauté de communes des stations du Mercantour le

1er janvier 2001. Cette adhésion a eu pour effet de transférer la taxe professionnelle de la commune vers la communauté de communes et, par voie de conséquence, d'entraîner une forte diminution du produit des contributions directes qui est ainsi passé de 1,37 millions d'euros en 1998 à 0,85 millions d'euros en 2003. Cette baisse n'a pas été compensée par le versement par la communauté de communes d'une attribution de compensation et d'une dotation de solidarité communautaire, même si, pendant la même période, la dotation globale de fonctionnement a cru de 2 % et le montant des bases fiscales, hors bases de la taxe professionnelle, est passé de

6,65 millions d'euros en 1998 à 10,85 millions d'euros en 2003 (+ 7 %).

Le montant des compensations fiscales et des autres dotations et participations reçues (hors DGF et compensation fiscales) a également diminué.

Ces différents mécanismes parfois de sens contraire n'ont pas permis à la collectivité de préserver le volume de ses recettes de fonctionnement qui ont diminué de 4,3 % sur la période.

(2,24 millions d'euros en 1998 - 3,64 millions d'euros en 2003.)

Les dépenses de fonctionnement du budget principal, qui auraient dû baisser grâce au transfert de certaines d'entre elles vers la communauté de communes, ont progressé sur la période de 2 %. Parmi ces dépenses, les charge à caractère général sont passées de 1,02 millions d'euros en 1998 à 1,16 millions d'euros en 2003 (+ 13 %). Alors qu'elles représentaient 31,3 % des recettes de fonctionnement en 1998, elles englobaient 34,9 % de ces mêmes dépenses en 2003. Il en est de même des charges de personnel dont la part dans les dépenses globales est passée de 29 % en 1998 à 35,6 % en 2003.

L'adhésion à la communauté a eu deux effets opposés sur les charges de fonctionnement qui ne se compensent pas. Tout d'abord, elle a provoqué une hausse des contingents et participations obligatoires : 0,20 millions d'euros en 1998 - 0,35 millions d'euros en 2003). En contrepartie, elle a provoqué une baisse des subventions versées (0,43 millions d'euros en 1998 -

0,29 millions d'euros en 2003). Quant aux intérêts des emprunts, dont le montant a diminué en 1998 (0,37 millions d'euros) et 2003 (0,20 millions d'euros), ils ne représentaient plus que 6 % des dépenses totales de fonctionnement. Il est vrai que la collectivité a surtout emprunté en 2002 et 2003, ce qui devrait provoquer, dès 2004, une hausse du volume des intérêts payés.

Le montant cumulé des investissements (hors transferts des biens à la communauté) s'est élevé à 11,19 millions d'euros. Sur cette somme, 3,74 millions d'euros ont été consacrés au remboursement du capital de la dette et 6,94 millions d'euros aux dépenses d'équipement (constructions, terrains, autres). Ces dépenses ont été financées par la capacité d'autofinancement

(3,48 millions d'euros), le FCTVA (0,50 millions d'euros), les subventions d'investissement

(2,84 millions d'euros), l'emprunt (1,83 millions d'euros) et 0,53 millions d'euros de recettes diverses, soit au total 9,18 millions d'euros. La différence a été prélevée sur le fonds de roulement qui était déficitaire de 1,17 millions d'euros à la fin de 2003.

Ainsi, la collectivité qui a dépensé plus qu'elle ne pouvait le faire, sans tirer parti de son adhésion à la communauté de communes du Mercantour, se retrouve en 2003 sans réelle marge de manœuvre. Elle sera donc nécessairement amenée soit à ralentir ses investissements soit à augmenter sa capacité d'autofinancement en diminuant ses dépenses de fonctionnement (sa marge de manœuvre fiscale étant cependant limitée) pour rétablir une situation financière plus saine.

La chambre prend acte de la réponse du maire qui déclare avoir engagé un plan d'action pour améliorer les équilibres du budget général.

La passation des marchés.

L'examen de ces marchés a permis de constater que les études préalables à la décision de lancement des marchés de travaux n'étaient pas systématiquement lancées, ou ne l'étaient que de façon sommaire. De plus, le suivi des marchés par les services de l'ordonnateur était tellement insuffisant que ces derniers ont parfois été contraints de demander au maître d'œuvre d'apporter directement des réponses aux interrogations de la chambre.

Selon le maire, ces carences provenaient d'un manque d'effectif en personnel administratif qui imposait de faire appel aux maîtres d'œuvre.

Les marchés de travaux dont la chambre a décidé de faire état dans son rapport d'observations concernent une opération de réhabilitation de bâtiments pour l'accueil de classes vertes ou de classes de neige, une opération de sécurisation d'une falaise et d'un pont, et la mise en

conformité d'une galerie marchande.

La première opération a commencé fin 1999. Initialement, selon l'acte d'engagement de maîtrise d'ouvrage approuvé par délibération du 31 mars 2000, les travaux étaient estimés à 1 126 887 euros HT. A la suite d'un choix différent d'isolation, ce montant est passé à 1 356 796 euros HT. En 2003, le compte administratif enregistrait un total mandaté de 1 363 930 euros HT, les restes à réaliser étant estimés à 966.831 euros HT, soit un total de 2 330.762 euros. On constate ainsi sur cette opération une dérive du coût, sans être certain que le dernier montant soit le coût définitif, les décomptes généraux et définitifs (DGD) n'étant toujours pas établis.

Le coût de la seconde opération (sécurisation d'une falaise et d'un pont) était estimé en mai 2001 à 273 128 euros TTC. En 2003 la collectivité avait mandaté 191 592 euros TTC et estimait les restes à réaliser à 187 700 euros TTC, soit un total de 379 293 euros TTC. Là encore, faute des DGD il n'est pas possible de savoir s'il s'agit du coût définitif.

La troisième opération (galerie marchande) a fait l'objet de deux délibérations : une délibération du 16 août 2001, qui a estimé le coût de la phase I à 514 058 euros HT et une délibération du

28 décembre 2001 qui a chiffré celui de la seconde tranche à environ à 1 219 592 euros HT, soit un total, pour cette opération de 1 733 650 euros HT. Or, en 2001 le montant des travaux mandatés s'est élevé à 691 356 euros HT, c'est-à-dire à un montant supérieur à celui indiqué dans la délibération du 16 août précité. En 2003, le total mandaté a été de 1 014 547 euros HT avec un reste à réaliser de 931.452 euros HT. Le coût total était donc de 1.945.999 HT euros, soit 12 % de plus que celui indiqué dans les délibérations de 2001. Ici encore, il n'est pas possible de savoir s'il s'agit d'un coût définitif puisque les DGD ne sont toujours pas établis.

Ces écarts traduisent les difficultés rencontrées par la commune pour définir clairement ses besoins. Cette observation est confirmée par la multiplicité des avenants et des commandes supplémentaires hors marché. Ainsi, pour un lot de la première opération, un premier avenant a eu pour effet d'augmenter de plus de 47 % le montant initial du marché ; même si, en définitive, le montant total des marchés conclus pour cette opération n'a augmenté que de 13 %. Pour cette opération, pas moins de neuf avenants ont été signés sur 11 lots notifiés. Dans la seconde opération, la difficulté d'évaluer pour un lot la quantité de terre à déblayer a amené la passation d'un avenant en augmentant le montant de 15 %.

Par ailleurs, des factures et des commandes hors marché ont été réglées aux entreprises, sans mise en concurrence ni formalisation par contrat, pour des travaux supplémentaires directement liés aux différentes opérations précitées. L'argument le plus souvent avancé pour expliquer ces factures et commandes hors marché est l'urgence et non pas la difficulté d'apprécier et de maîtriser les travaux. A titre d'exemple, une installation en urgence d'une vidéosurveillance a été faite sans mise en concurrence afin que la commission de sécurité puisse agréer l'utilisation des locaux par le public. Pourtant, lors de la visite de cette même commission un an après, le procès-

verbal indique que " la commission a constaté la présence de caméras de vidéosurveillance dans un local dédié à cet effet mais qui n'était pas encore surveillé. La commission a demandé à ce qu'un agent soit désigné spécialement pour surveiller ces caméras ". Dans ce marché à plusieurs phases de travaux, la commission de sécurité a été très souvent évoquée pour justifier la passation de commandes de travaux sans formalité.

Un certain nombre d'anomalies a également été constaté lors de l'enregistrement du dépôt des plis des candidatures. La photocopie du registre des plis permet de constater le manque d'attention portée à ces documents. Dans un cas par exemple, la partie " enregistrement des plis " indique 12 plis arrivés alors que la rubrique " arrêté de la liste " ne mentionne que 10 plis parvenus dans les délais. De plus, dans la rubrique " décision de la personne responsable du marché " (PRM), du procès-verbal d'ouverture des premières enveloppes, la mention " admis " a été omise pour le dossier n° 12, alors que dans le procès-verbal d'ouverture des secondes enveloppes, cette offre est jugée économiquement la plus intéressante pour le lot concerné.

Les délais d'exécution des travaux ont rarement été respectés et le dépassement n'a pas toujours été acté par avenant. A aucun moment, il n'a été envisagé de décompter des pénalités de retard, les avenants étant présentés à chaque fois comme passés à la suite d'une modification demandée par l'ordonnateur. A ce sujet, la commune a déclaré que, lors de la rédaction des avenants, elle avait privilégié la modification des quantités au détriment des délais " omis par négligence ".

Pour chacun des marchés ayant fait l'objet de modification, les avenants et les délibérations ont toujours été établis très tardivement, souvent après la date théorique de fin des travaux. Dans certains cas, les avenants ont été établis et notifiés quatre mois après la réception des travaux. Il ne pouvait donc s'agir dans ces cas que de régularisation.

Enfin, les DGD n'ont pas été établis systématiquement, ou ont été rédigés tardivement. Dans un des cas, le DGD ne tenait pas compte d'un acompte payé préalablement alors même que ce document avait été établi presque un an après le décompte ayant fait l'objet d'un mandatement sept mois auparavant. Le maître d'œuvre a précisé que le certificat avait été émis par erreur par son bureau et qu'il avait oublié d'en avertir les services de la mairie. Il a ajouté que le DGD ne prenant en compte que le montant du marché initial, il ne faisait pas mention de l'avenant qui validait exclusivement un changement de fourniture et n'avait donc pas d'incidence sur les délais d'exécution des travaux.

Ces éléments confirment que les différents maîtres d'œuvre se sont substitués au maître d'ouvrage, mais aussi à la commission d'appel d'offres. En effet, l'examen des documents produits permet de constater que n'y figure que le strict minimum, qu'il n'y a pratiquement jamais d'avis motivé de la commission et que les comptes rendus ne font qu'approuver les décisions prises par les maîtres d'œuvre.

Les dispositions de l'article 8 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 précisant que " tout projet d'avenant à un marché [...] entraînant une augmentation du montant global supérieur à 5 % est soumis pour avis à la commission d'appel d'offres. L'assemblée délibérante, qui statue sur le projet d'avenant, est préalablement informée de cet avis " ne sont donc pas respectées. Or, dans tous les cas, a été produit un mémoire de présentation établi par le maître d'ouvrage lui-même, mémoire par la suite accepté par le maître de l'ouvrage, qui n'hésite pas à indiquer que " compte tenu des explications obtenues du maître d'ouvrage pour chaque lot [la commission] émet un avis favorable à la passation des avenants aux marchés de travaux.... ".

Les marchés de maîtrise d'oeuvre

En ce qui concerne les marchés de maîtrise d'ouvrage, plusieurs anomalies ont été relevées.

Pour la plupart des contrats contrôlés il a été constaté que la commune s'était affranchie des dispositions de la loi MOP qui obligent à formaliser contractuellement toute mission de maîtrise d'ouvrage.

Alors que l'acte qui doit permettre de recueillir l'accord du maître d'ouvrage public et du maître d'ouvrage privé sur la rémunération ne peut être qu'un contrat écrit, conclu préalablement à tout commencement d'exécution, le seul document identifié et servant de base aux mandatements est une proposition de mission, approuvée par l'ordonnateur.

Cette règle du contrat écrit fait d'autre part obstacle à l'application, à ce type de mission, des dispositions de l'article 321 relatives aux achats sur factures, et rend nécessaire la conclusion d'un marché passé en application de l'article 314 bis du Code des marchés publics. L'absence de mise en concurrence et de formalisme pourrait entraîner dans certains cas des anomalies plus graves qui seraient d'autant moins aisées à détecter que les services de l'ordonnateur manquent de vigilance.

La chambre a également relevé un cas (mise en conformité d'une galerie marchande) pour lequel le forfait de rémunération a été calculé sur la base d'un montant de travaux de 467 362 euros HT, alors que le montant total des marchés de travaux notifié n'était que de 278 919 euros HT. Pourtant le forfait de rémunération du maître d'ouvrage n'a pas été modifié. Le solde a donc été mandaté sans application d'une quelconque réfaction.

La loi MOP prévoit d'autre part, dans son article 2, que " lorsque le maître de l'ouvrage décide de réutiliser ou de réhabiliter un ouvrage existant, l'élaboration du programme et la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle peuvent se poursuivre pendant les études d'avant projet... ". Dans le cadre de la mise en conformité d'un bâtiment de colonie de vacances, le contrat de réhabilitation des classes vertes et classes de neige qui a été conclu précise que " le forfait initial de rémunération sera rendu définitif selon les dispositions de l'article 5 du CCAP ", lequel prévoit que " à l'issue de l'avant projet définitif, le coût prévisionnel définitif étant accepté par le maître de

l'ouvrage, le forfait définitif sera notifié au maître d'ouvrage par voie d'avenant ou d'ordre de service... ". Or, un avenant, qui aurait dû être présenté à la fin de l'avant projet définitif, ne l'a été qu'à la phase bien plus tardive de la DET (direction de l'exécution des contrats de travaux), soit un an plus tard, au moment où les travaux de la première tranche auraient dû être terminés. Cet avenant a augmenté le forfait de rémunération de plus de 20 % sur certaines missions, même celles qui étaient terminées et déjà payées. Certes, cet avenant est dû à " un complément de programme décidé par le maître d'ouvrage " qui a eu pour effet d'augmenter la masse prévisionnelle des travaux de 1 126 887 euros HT à 1 356 796 euros HT, mais cette option avait été décidée en avril 2001, soit un an avant la notification de cet avenant. Il s'agit donc bien d'un avenant de régularisation, qui reprend en totalité la mission de base et la partie de mission complémentaire non forfaitaire.

Enfin, des erreurs de calcul ont été relevées dans un gros marché de maîtrise d'ouvrage. Le dernier mandatement datant du 2 juillet 2003, qui correspond au 8ème décompte, fait état d'un montant de rémunération qui, exprimé pour la première fois en euros, ne correspond pas au montant après conversion, du marché et de son avenant, notifié en francs. Si cette erreur n'était pas corrigée la différence serait de 30 489 euros, soit 18,85 % de plus que prévu. Une telle différence ne peut correspondre aux arrondis générés par le passage à l'euro. Les DGD n'étant pas produits, car non encore établis, il n'est pas encore possible de savoir s'il s'agit d'une erreur matérielle.

Bertrand SCHWERER