

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

**Première section**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES  
SUR LA GESTION  
DE LA COMMUNE DE ROGNAC  
(Département des Bouches-du-Rhône)  
à compter de l'exercice 1998**

*La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Rognac, à compter de l'exercice 1998. Par lettre du 2 mars 2006, le président de la chambre en a informé M. Guillaume, maire. De même, M. Batiget, précédent maire de la commune, en a été informé dans les mêmes termes par lettre du 26 septembre 2006. L'entretien préalable s'est tenu le 23 novembre 2006 avec M. Guillaume.*

*Lors de sa séance du 1<sup>er</sup> février 2007, la chambre, première section, a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Guillaume, maire, et pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. M. Guillaume, maire, a répondu le 3 mai 2007, ainsi que le 23 janvier 2008 par un courrier complémentaire. Les personnes précitées ont également répondu. M. Maroger, ancien directeur des services techniques de la ville, a été entendu le 25 avril 2008 à sa demande.*

*Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté le 25 avril 2008 les observations définitives ci-après.*

*Le rapport a été communiqué, à M. Guillaume, en tant que maire au cours de la période examinée.*

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

*Ce rapport 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.*

## **I- L'impact de l'adhésion de la commune de Rognac à la communauté d'agglomération de Salon-Berre-Durance**

La commune a adhéré à la communauté d'agglomération de Salon-Berre-Durance, à sa création le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Cette communauté, appelée Agglopôle Provence, regroupe 128 000 habitants et 17 communes.

Au sein de l'Agglopôle, la commune de Rognac, avec près de 10 % de la population (11 631 habitants en 1999) et près de 11 % des ressources fiscales, occupe le troisième rang de cet ensemble communautaire.

Le transfert des compétences à l'Agglopôle s'est accompagné du transfert de dix agents de la commune et d'un contrat «emploi jeune», affectés à la collecte des déchets ménagers, ces onze personnes représentant pour la commune, avant la date du transfert, une charge de 293 000 €. Comme concomitamment la commune a embauché sept agents, le transfert de compétences ne s'est pas traduit par une baisse sensible des charges de personnels comme on aurait pu s'y attendre.

La taxe professionnelle, est désormais perçue par la communauté d'agglomération depuis l'adhésion de la commune de Rognac à la structure intercommunale, mais ce transfert n'a pas d'impact significatif sur les ressources communales, en raison du reversement par la communauté de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité.

## **II- La situation financière de la commune**

Globalement, l'évolution des charges de gestion par habitant (1 348 € en 2005) est à Rognac sensiblement équivalente à celle qui est constatée en moyenne régionale (1 368 € en 2005). Cependant, le ratio de «rigidité des dépenses», qui met en exergue le poids des charges structurelles telles que les charges de personnel et les intérêts de la dette par rapport aux recettes réelles de fonctionnement, montre qu'à Rognac pour les années 2002 (55,20 %) et 2003 (52,12 %) ce ratio est supérieur au ratio national (respectivement 50,39 % et 49,79 %). Le ratio de rigidité de la commune de Rognac pour l'année 2005 s'élève encore à 52,58 %, malgré un montant d'intérêts de la dette qui a sensiblement diminué, mettant ainsi en exergue l'augmentation des charges de personnel (8,5 % entre 2002 et 2005). En 2005, les charges de personnel atteignent 7,9 M€ pour un montant total de dépenses de fonctionnement de 13,2 M€.

Aussi, la chambre appelle-t-elle l'attention de la commune sur le fait que cette évolution ne peut être entièrement expliquée par le fait que les services de la commune sont gérés en régie.

Concernant l'évolution de la dette de la commune (encours de 3,6 M€ en 2005), on note une très nette amélioration depuis 2002, due à un effort important de remboursement. Ainsi, la capacité de remboursement de la dette est passée de 3,11 ans en 2002, à 1,52 an en 2005, la norme bancaire en la matière étant de l'ordre de 3 à 4 ans.

La commune de Rognac dispose en conséquence d'une marge de manœuvre certaine au plan budgétaire avec une capacité d'autofinancement de 4,4 M€ en 2004. En 2005 elle a commencé à utiliser cette capacité d'autofinancement en investissant davantage. Les dépenses d'investissement, hors emprunts, sont passées de 2,2 M€ à 3,8 M€, le taux d'investissement à Rognac ayant rejoint le taux moyen national. La commune dispose aussi d'une marge de manœuvre fiscale puisque les taux de la taxe d'habitation et du foncier non bâti sont inférieurs à ceux constatés tant au niveau régional que national. Le taux du foncier bâti reste élevé ce qui s'expliquerait par le fait que la commune souhaite faire face à une forte pression foncière, la commune de Rognac étant en effet située à proximité de deux grandes métropoles.

### **III - Le contrôle de quelques marchés publics**

La chambre des comptes a procédé au contrôle de quelques marchés publics signalés notamment par la ville de Rognac.

#### **3-1 Le marché de renouvellement partiel et de maintenance du parc de photocopieurs passé par le service de la commande publique**

Le 16 novembre 2005, la ville de Rognac publie un avis d'appel à la concurrence portant sur « l'acquisition et la maintenance de 10 photocopieurs », la procédure retenue étant « la procédure adaptée selon l'article 28 du code des marchés publics ». Trois mois après, soit le 16 février 2006, sous la présidence du maire de la commune, est réunie une « commission interne de la commande publique de la ville de Rognac ». A l'ordre du jour est inscrit l'examen de la proposition de classement sans suite du marché d'acquisition de 10 photocopieurs. La conclusion mentionnée au procès-verbal de séance est la suivante : « M. le Maire déclare que les explications sont claires : « un cahier des charges technique trop précis, des modifications apportées non suffisantes. Il décide donc le classement sans suite, etc. ».

La chambre des comptes constate, en effet, que la description faite à l'article 6 « télé-maintenance » et pour plusieurs lots mentionnés à l'article 11 « descriptif détaillé par copieur » du cahier des clauses particulières valant acte d'engagement, était trop précise, et donc susceptible de procurer un avantage à un candidat. De fait, au mois de janvier 2006, la commission d'ouverture des plis avait pu attribuer à un candidat la note maximale de 10, l'offre ayant été jugée techniquement la plus avantageuse.

D'autres candidats à ce marché ont mis en cause par écrit le caractère techniquement trop précis de la rédaction du cahier des charges qui ne pouvait qu'aboutir à la désignation d'un candidat déterminé.

Malgré l'abandon de la procédure, la chambre des comptes appelle l'attention de la commune sur le fait que les marchés publics doivent respecter, selon les termes mêmes du code des marchés publics (CMP), les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. A cet égard, la commune devrait veiller à l'avenir à ne plus établir ou faire établir des cahiers des charges d'une précision telle qu'elle conduirait à une méconnaissance des principes précités.

### **3-2 Le cas de trois marchés passés par la direction des services techniques:**

#### **3-2-1 Le marché de «modernisation des installations de chauffage»:**

En 2004, la commune de Rognac a passé un marché pour la «modernisation des installations de chauffage», la procédure retenue étant celle des marchés à procédure adaptée en application de l'article 28 du CMP. Trois lots ont été définis (lot 1: génie civil extérieur, lot 2: génie civil intérieur, lot 3: maçonnerie), et établis pour chacun, un bordereau des prix, un règlement de consultation et un cahier des charges. Il est à noter que les conditions de forme ont été respectées : les actes d'engagement ont été signés par l'ordonnateur et le titulaire du marché, le dossier comporte pour chaque lot, le procès-verbal de réception des travaux ainsi que le mandat de paiement correspondant au bordereau des prix (lot n°1 = 15 424,81 € TTC, lot n°2 = 2 946,94 € TTC, lot n°3 = 6 027,84 € TTC).

Toutefois, la chambre des comptes constate :

1- Une incertitude pèse sur le lieu de réalisation des travaux.

D'une part, pour les trois lots, le cahier des charges ne contient aucune indication précise puisqu'il est seulement mentionné à l'article 7, «Les travaux se faisant sur des ouvrages exploités». D'autre part, il ressort de l'instruction, pour les lots 1 et 2, une absence d'accord, quant au lieu de réalisation des travaux, entre les services de la commune (lieu-dit «les Girondins») et l'ancien directeur des services techniques de la ville (complexe sportif Gruzza pour le lot n°1, CCAS pour le lot n°2), les entreprises concernées paraissant donner, pour ces lots 1 et 2, une version des faits proche de ce dernier.

2- La nature des travaux réalisés est elle-même incertaine.

Pour les lots 1 et 2, il y a aussi divergence entre, d'une part, les services de la commune (mur de clôture au lieu-dit «les Girondins»), d'autre part, l'ancien directeur des services techniques de la ville et les entreprises concernées (travaux de maçonnerie au complexe sportif Gruzza pour le lot n°1, travaux de peinture et de maçonnerie au CCAS pour le lot n°2). Le lot n°3 fait également difficulté. Il n'a pas été effectué et aurait servi à couvrir des travaux réalisés précédemment au titre d'un marché passé le 12 septembre 2002 et intitulé «marché de réaménagement et extension de bâtiments existants».

3- Enfin, le procès-verbal de réception des travaux, pour les trois lots, comporte la seule signature du directeur des services techniques de la ville, auquel aucune délégation de signature n'a pourtant été consentie par l'ordonnateur.

En conclusion, alors que les pièces administratives et comptables ne permettent pas d'établir que les prestations, qui ont été effectivement payées, sont conformes à l'objet du marché, la chambre des comptes n'a pu obtenir de la commune aucun plan de réalisation des travaux ni même aucun procès-verbal de réunion de chantier concernant particulièrement ce marché. De même, il faut constater le caractère contradictoire des réponses apportées par l'ordonnateur, l'ancien directeur des services techniques de la ville et les entreprises concernées, à la fois sur la localisation des travaux et sur la nature de ceux-ci.

Tout porterait à croire, par conséquent, que le marché de «modernisation des installations de chauffage» passé en 2004, n'ait été que de pure forme, des travaux de natures diverses ayant été réalisés en différents lieux de la commune de Rognac.

### **3-2-2 Le marché de construction du «relais jeunes» (ex salle pédagogique)**

Le 23 mai 2002, le conseil municipal de Rognac autorise le maire à signer un marché portant sur le réaménagement et l'extension de bâtiments scolaires, sportifs, administratifs, et socio-éducatifs, existants. Quatre lots au total sont prévus, deux lots pour des travaux de réaménagement et deux lots pour ceux de construction en extension. Par ailleurs, il est prévu dans la délibération que l'exécution du marché pourra être limitée lot par lot, le montant maximum de chaque lot étant fixé à 75 000 € HT.

D'une manière générale, comme l'indiquent les services de la commune «les modifications importantes réalisées perdent en traçabilité, l'équipe technique en place n'a pas la vision d'ensemble des opérations». La chambre des comptes ne peut que constater un manque de définition du besoin par la commune, la programmation de l'ensemble des travaux à réaliser n'ayant de toute évidence pas été suffisante. De telles lacunes sont préjudiciables à une bonne prévision budgétaire.

Ainsi, différentes procédures de passation de marchés, la plupart infructueuses, ont été utilisées pour la désignation des entreprises. L'ensemble s'est déroulé ainsi : en mai 2002, la collectivité lance un appel d'offres pour la construction d'une salle pédagogique avec réaménagement partiel de locaux existants. Cet appel d'offres est déclaré infructueux au motif que la seule offre reçue est trop élevée (185 300 € HT). Deux marchés négociés pour la même opération sont alors lancés à un mois d'intervalle en avril 2003 et en mai 2003, marchés qui ont également été déclarés infructueux. La collectivité relance alors au mois de septembre 2003 la consultation par une mise en concurrence simplifiée pour la seule opération «relais jeunes», cette consultation ne faisant désormais plus référence à l'opération de «réaménagement partiel des locaux existants». Cette nouvelle mise en concurrence est de la même manière déclarée infructueuse. Enfin, un marché passé selon une procédure adaptée (MAPA) pour la construction du relais jeunes est signé au mois d'août 2004 pour un montant de 84 404 € HT, la réception des travaux ayant eu lieu au mois de décembre 2004. Au mois d'octobre 2005, un nouveau MAPA est notifié pour des travaux «d'alarme, sécurisation et interphonie» pour un montant de 8 384 € HT, ce nouveau marché ne concernant pas seulement des travaux à effectuer au relais jeunes.

S'agissant de la maîtrise d'œuvre, la commune n'a pas respecté la réglementation, en particulier l'article 3 de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture : «Quiconque désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation de construire doit faire appel à un architecte pour établir le projet architectural faisant l'objet de la demande de permis de construire, sans préjudice du recours à d'autres personnes participant, soit individuellement, soit en équipe, à la conception. Cette obligation n'exclut pas le recours à un architecte pour des missions plus étendues». En effet, le 1<sup>er</sup> avril 2003, la commission d'appel d'offres déclarait infructueux l'appel d'offres ouvert pour la «construction d'une salle pédagogique avec réaménagement partiel des locaux existants», alors qu'à cette date ni la mission de maîtrise d'œuvre n'avait été signée, ni le permis de construire n'avait été délivré.

### **3-2-3 Le marché de construction des «vestiaires H. Giraud»**

Le 23 mai 2002, l'assemblée délibérante autorise le lancement d'un appel d'offres et la signature d'un marché de «génie civil et vestiaires» au stade H. Giraud, pour un montant de 75 000 € HT. Les travaux prévus à ce marché ont été terminés au mois de juillet 2004 pour un montant final de 64 296 € HT.

En outre, selon l'ordonnateur, six commandes distinctes supplémentaires ont été passées. Le 14 octobre 2003, un achat sur facture pour des travaux de « cloisonnement /doublage » pour un montant de 9 980 € HT. Le 16 janvier 2004, un achat sur facture d'un montant de 16 900 € HT pour des travaux de «sanitaires et plomberie». Le 25 mai 2004, un marché à procédure simplifiée d'un montant de 25 029 € HT est passé pour la réalisation de travaux de finition «second œuvre/peinture». Le 28 novembre 2003, un achat sur facture d'un montant de 6 801 € HT est effectué pour des travaux «d'électricité». Le 13 août 2004, un achat sur facture d'un montant de 2 446 € HT est effectué pour l'achat de «bancs vestiaires». Le 30 septembre 2004, une facture d'un montant de 17 720 € HT pour la «séparation des réseaux d'eau EU et EP » est payée dans le cadre d'un marché à bon de commande n°1507 «travaux de voirie, maintenance et réparations sur voirie communale», cette séparation des réseaux, selon l'ancien directeur des services techniques, étant nécessaire pour éviter de continuer à rejeter des eaux pluviales dans le réseau de collecte des eaux usées.

Ainsi, trois marchés et quatre achats sur factures ont été passés pour l'opération de travaux de construction des vestiaires au stade H. Giraud, ce qui relève d'un découpage artificiel des travaux qui auraient dû faire l'objet d'une seule et même opération. La méconnaissance des règles des marchés publics présente des risques juridiques.

Quant au fond, n'ont été respectés, ni les travaux prévus dans le document non daté intitulé «préambule» du marché sans formalités préalables de maîtrise d'œuvre: «le projet à mettre en œuvre correspond à une transformation des tribunes pour assurer une meilleure visibilité sur le stade et à la construction de locaux destinés à abriter les vestiaires joueurs et les vestiaires arbitres», ni ceux décrits dans l'acte d'engagement du bordereau des prix du même marché:« dépose de la casquette de couverture de la tribune, démontage et mise en dépôt des gradins, travaux de démolition préalables, etc.». Sur ce point, la commune mentionne: d'une part, «par rapport au document intitulé «cahier des charges de programme» «Maîtrise d'œuvre pour le génie civil tribunes et vestiaires» joint au contrat de maîtrise d'œuvre, il est notable, par rapport au bâtiment réellement construit, l'absence de transformation des tribunes existantes, transformation destinée initialement à assurer une meilleure visibilité sur le stade en implantant ces tribunes sur la toiture des vestiaires à construire. Les tribunes existantes n'ont fait l'objet d'aucun travaux et le bâtiment «vestiaires» a été implanté à quelques mètres», d'autre part, «par rapport aux documents contractuels et/ou factures et en l'absence de plan projets, il est notable :

- un ensemble de prestations non réalisées relatives de manière générale à la transformation des tribunes finalement non mises en œuvre: dépose de la casquette de couverture, démontage des gradins, adaptation des poteaux à la casquette de couverture, adaptation de la casquette...
- une incertitude quant aux quantités prévues et facturées pour les travaux de terrassement généraux, fondations, armature béton en élévation, initialement prévues pour un autre bâtiment (vestiaires avec tribunes en élévation), différent de celui réalisé,
- des modifications ponctuelles de quantité (châssis ouvrants et portes métalliques),
- une incertitude quant aux quantités de carrelage réellement mises en œuvre».

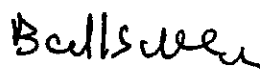
Ainsi, la chambre des comptes constate que le marché de 2002, dont l'objet était notamment «la dépose de la casquette de couverture de la tribune ainsi que le démontage et la mise en dépôt sur site des gradins», n'a jamais été exécuté alors qu'il a été intégralement payé. En réalité, il a débouché sur la réalisation d'une opération sensiblement différente. L'audition de l'ancien directeur des services techniques de la ville n'a pas permis d'obtenir d'explications satisfaisantes.

Au plan financier, le montant total de l'opération «vestiaires H. Giraud» s'élève en définitive à 143 172 € HT et dépasse de 90 % le montant prévisionnel prévu dans la délibération du 23 mai 2002 (75 000 € HT).

En conclusion générale, la commune doit veiller à l'avenir à mieux respecter les principes énoncés par le code des marchés publics, gage d'une meilleure maîtrise des opérations et de leur coût. Elle doit également veiller à assurer la traçabilité des travaux réalisés.

#### **IV La nécessité d'une mise en place d'un service contrôle interne indépendant**

Les dysfonctionnements qui ont été constatés en matière de marchés publics, ont conduit la chambre des comptes à s'interroger sur le fonctionnement des services de la commune en charge d'une mission de contrôle, en particulier le service de contrôle interne. La chambre constate que ce service est situé au sein du service de la commande publique, donc rattaché à une entité fonctionnelle. Pour permettre au contrôle interne de disposer d'une véritable indépendance d'action, il serait préférable que cet organe soit rattaché à la direction générale des services, ceci d'autant que la direction des services techniques a conservé la compétence sur la totalité des marchés de travaux, de fournitures et services de son domaine. Aussi, dans un «souci de sécurisation juridique du processus des achats et de rationalisation des coûts» comme le souligne elle-même la commune, le positionnement actuel du service du contrôle interne auprès du service de la commande publique, ne paraît pas offrir toutes les garanties. Le renforcement en cours du service de la commande publique doit être l'occasion d'apporter une attention particulière à ces points ainsi signalés. A cet égard, la chambre des comptes a pris note de ce que la ville de Rognac dit avoir engagé immédiatement des mesures correctives significatives, comme le renforcement du service de la commande publique avec la mise en place d'un règlement interne mis à jour au conseil municipal du 29 mars 2007.



Bertrand SCHWERER